

Analisis CSIS

Isu-isu Non-Tradisional: Bentuk Baru Ancaman Keamanan

ANALISIS PENGETAHUAN

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - Dinamika dan Tantangan Perubahan Politik Indonesia
 - Catatan Kritis terhadap Proses Amandemen UUD 1945
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi*

- *Transnational Organized Crime:*
Isu dan Permasalahannya
- Senjata Ringan dan Kaliber Kecil: Sebuah Persoalan Rumit dengan Penanganan yang Sulit
- Terorisme dan Perspektif Keamanan Pasca Perang Dingin
- Unilateralisme Amerika Serikat dan ASEAN Regional Forum
- Konsep *Human Security*:
Tinjauan dan Prospek
- *Peace-Building* di Timor Timur:
Dimensi Keamanan



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelan-jangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap *a priori* -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menge-mukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya meng-analisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, ber-nalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendyto

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Analisis CSIS

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

2

ANALISIS PERISTIWA

- **Tinjauan Pérkembangan Politik:**
 - **Dinamika dan Tantangan Perubahan Politik Indonesia**
Ignatius Ismanto 4
 - **Catatan Kritis terhadap Proses Amandemen UUD 1945**
Tim Studi Reformasi Konstitusi, CSIS 19
- **Tinjauan Perkembangan Ekonomi**
Tim Departemen Ekonomi CSIS 34

ARTIKEL

- **Transnational Organized Crime: Isu dan Permasalahannya**
Philips Jusario Vermonte 44
- **Senjata Ringan dan Kaliber Kecil: Sebuah Persoalan Rumit dengan Penanganan yang Sulit**
Bantarto Bandoro 57
- **Terorisme dan Perspektif Keamanan Pasca Perang Dingin**
Poltak Partogi Nainggolan 68
- **Unilateralisme Amerika Serikat dan ASEAN Regional Forum**
Bantarto Bandoro 90
- **Konsep *Human Security*: Tinjauan dan Prospek**
Landry Haryo Subianto 104
- **Peace-Building di Timor Timur: Dimensi Keamanan**
Rizal Sukma 123

PENGANTAR REDAKSI

SELAIN menyajikan tinjauan terhadap perkembangan mutakhir bidang politik dan ekonomi, Analisis Peristiwa juga memberikan bahasan kritis terhadap Amandemen Undang-Undang Dasar yang keempat. Tinjauan kritis ini telah disampaikan kepada Panitia *Ad Hoc* I MPR ketika mengadakan dengar pendapat dengan tim studi amandemen CSIS.

Tema yang diangkat dalam terbitan Analisis CSIS kali ini adalah "Isu-isu Non-Tradisional: Bentuk Baru Ancaman Keamanan". Hal ini berkaitan dengan semakin besarnya perhatian yang diberikan terhadap ancaman keamanan bentuk baru setelah serangan terorisme ke Amerika 11 September 2001. Ancaman keamanan dalam bentuk baru yang dimaksud itu bukan lagi berupa serangan militer yang dilancarkan oleh suatu negara ke negara lain, akan tetapi tindak kejahatan yang dilakukan bukan oleh negara dan ditujukan bukan saja kepada negara akan tetapi juga kepada individu atau warga negara. Ancaman tersebut dapat berupa terorisme ataupun kejahatan transnasional yang terorganisasi (*Transnational Organized Crime* atau TOC), seperti perdagangan manusia dan perdagangan obat bius. Isu ini perlu mendapat perhatian mengingat relevansinya dengan keadaan yang dihadapi oleh Indonesia saat ini.

Dalam konteks Indonesia, TOC merupakan ancaman keamanan yang nyata, alasannya adalah bahwa dalam situasi transisi politik, kekuasaan pemerintah berada pada titik yang lemah yang mengakibatkan tidak maksimalnya penegakan hukum, ketidakpastian politik dan krisis ekonomi. Selain itu, garis perbatasan Indonesia yang panjang dan terbuka menyebabkan kelompok-kelompok TOC menjadikan Indonesia sebagai lahan operasinya. Diskusi mengenai TOC dibahas oleh *Philips J. Vermonte*.

Maraknya aksi terorisme dan TOC berkorelasi dengan peningkatan penggunaan senjata ringan dan kaliber kecil. *Bantarto Bandoro* menyoroti masalah ini. Pada intinya kompleksitas persoalan senjata ringan dan kaliber kecil bermuara pada karakternya yang membuat isu senjata ringan dan kaliber kecil ini secara politik, ekonomi dan keamanan sulit diatasi oleh masyarakat internasional. Konflik intranegara maupun konflik komunal yang tidak berskala luas yang mendorong penggunaan senjata ringan dan kaliber kecil maupun isu bela negara menghambat perlucutan senjata jenis ini.

Di lain pihak, ancaman terorisme yang semakin mengkhawatirkan ini dipicu oleh peningkatan jumlah pelaku dan kemampuan melakukan tingkat ancaman. Tekanan globalisasi yang meningkatkan proses marginalisme dan keterancaman kelompok telah menimbulkan resistensi dan reaksi perlawanannya kelompok tersebut baik di tingkat nasional maupun global dalam bentuk kekerasan yang ekstrem yaitu terorisme. Tinjauan tersebut diambil untuk mendestabilisasi negara, kawasan dan sistem dunia yang

tengah berjalan. Bahasan tentang perkembangan terorisme dan implikasinya terhadap situasi di berbagai negara, kawasan dan secara global ditulis oleh *Poltak Partogi Nainggolan*.

Serangan terorisme terhadap *World Trade Center* juga memicu pertanyaan tentang kehandalan kebijakan unilateral *Bush* untuk mengatasi masalah-masalah keamanan internasional. Hal ini menekankan pentingnya kerja sama internasional untuk memerangi teroris dan masalah-masalah keamanan lainnya yang berkaitan dengan terorisme maupun berbagai persoalan yang muncul dalam era pasca perang dingin. Melalui tulisannya, *Bantarto Bandoro* menyatakan bahwa unilateralisme dipandang sebagai opsi kebijakan yang diharapkan dapat melindungi kepentingan-kepentingan vital AS di luar negeri. Penulis juga menyoroti posisi dan peran *ASEAN Regional Forum (ARF)* dalam kerangka unilateralisme AS.

Landry Haryo Subianto melakukan tinjauan kritis terhadap konsep keamanan manusia yang mengedepankan dominasi negara dan aparatnya di dalam mendefinisikan, membuat serta menerapkan kebijakan keamanan nasional. Dalam konteks tersebut faktor keamanan dirumuskan melalui pendekatan teritorial, kalkulasi militer dan stabilitas politik, dengan menggesampingkan kebutuhan dan kepentingan orang per orang. Paradigma keamanan ini perlu diperluas secara komprehensif hingga menyentuh aspek individu.

Rizal Sukma menyoroti perlunya Timor Timur membentuk kekuatan pertahanan yang tidak hanya dapat menghadapi ancaman keamanan yang serius baik secara internal dan eksternal, akan tetapi juga mampu memfasilitasi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi. Selain melalui pembentukan pasukan pertahanan reguler (ETDF), penciptaan keamanan di Timor Timur perlu diupayakan melalui pengelolaan hubungan luar negeri dan diplomasi dengan memperhatikan arti penting hubungannya dengan Australia dan Indonesia.

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Dinamika dan Tantangan Perubahan Politik Indonesia

Ignasius Ismanto

PENDAHULUAN

PERSAINGAN elite-elite politik untuk meraih kekuasaan di tengah perubahan ekonomi dan politik Indonesia yang tidak menentu sejak jatuhnya rezim kekuasaan Presiden Soeharto ibarat bola salju yang menggelinding semakin besar. Meskipun pemilihan umum 1999 telah ditempuh sebagai mekanisme politik untuk melegitimasi sirkulasi elite kekuasaan, perubahan politik itu ternyata belum mampu mengakhiri pertikaian elite politik secara berarti.

Meningkatnya eskalasi persaingan elite itu tidak hanya akan berpengaruh terhadap dinamika pembentukan koalisi lintas fraksi antarkekuatan politik di parlemen yang semakin rentan terhadap perpecahan, tetapi juga akan berpengaruh terhadap kinerja kabinet yang dipimpin Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz. Bahkan persaingan kekuasaan yang semakin tidak terkendali itu dikhawatirkan dapat mengabaikan upaya reforma-

si politik yang diperlukan bagi pemulih-an krisis multidimensi, yaitu menegakkan supremasi hukum, memberdayakan *civil society*, membangun kredibilitas pe-merintah – yang semua itu sangat diperlukan sebagai prasyarat bagi penyela-matan Indonesia dari ambang kebang-krutan ekonomi. Tulisan ini membahas di-namika perubahan politik yang berlang-sung sejak awal 2002, serta tantangan di-namika perubahan politik itu bagi per-kembangan demokrasi Indonesia.

PERPECAHAN PARTAI

Perubahan politik Indonesia sejak me-masuki 2002 ditandai oleh merebaknya perpecahan serta konflik internal yang dihadapi oleh sejumlah partai politik, baik yang lahir sebelum maupun setelah ber-akhirnya kekuasaan rezim Soeharto. Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Bulan Bintang (PBB) merupakan partai politik yang lebih awal dihadapkan pa-da konflik internal partai. Namun sejak

pergantian kekuasaan dari Presiden Abdurrahman Wahid kepada Presiden Megawati Soekarnoputri, fenomena konflik internal partai semakin meluas.

Dampak dari jatuhnya pemerintahan Wahid pada Juli 2001 tidak hanya mengakibatkan perpecahan pada Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), partai yang di-deklarasikan oleh Wahid sendiri, tetapi juga membawa implikasi eksternal partai, yaitu ketidakharmonisan hubungan antara PKB dan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) yang dipimpin Megawati Soekarnoputri, serta semakin mempertajam ketegangan hubungan PKB dengan partai-partai lainnya, terutama dengan Partai Golkar – yang oleh PKB dipandang sebagai motor utama dalam menjatuhkan pemerintahan Wahid.

Pemicu yang menjadi sumber konflik eksternal yang dihadapi PKB, yang nantinya berdampak menjadi sumber perpecahan dalam tubuh partai PKB, adalah tekanan proses politik untuk mengklarifikasi terhadap dugaan penyalahgunaan dana nonbudgeter Bulog dan dana bantuan yang diberikan oleh Sultan Brunei. Kedua kasus dugaan penyalahgunaan dana itu menjadi basis manuver politik untuk menggoyang pemerintahan Wahid, yaitu melalui pembentukan Pansus Buloggate / yang menuntut pertanggungjawaban Presiden Wahid. Sidang Istimewa MPR yang diwarnai oleh *walk-out* seluruh anggota fraksi PKB kecuali Matori Abdul Djalil selaku ketua Fraksi MPR, akhirnya menjatuhkan mosi tidak percaya kepada Pemerintahan Wahid.

Kehadiran Matori Abdul Djalil, yang juga sebagai Ketua Umum PKB, dalam

SI MPR itu berbuntut panjang bagi stabilitas partai yang dipimpinnya. Bahkan kehadiran Matori dalam SI MPR itu oleh kalangan politisi PKB dipandang sebagai rendahnya loyalitas terhadap partai atau bahkan yang paling ekstrem dipandang sebagai bentuk "pengkhianatan" terhadap partai. Abdurrahman Wahid selaku Ketua Dewan Penasihat PKB akhirnya memecat Matori sebagai Ketua Umum Partai dan menggantikannya dengan Alwi Shihab. Pemecatan dirinya sebagai Ketua Umum PKB itu oleh Matori dianggap tidak sah karena pemberhentian terhadap dirinya itu hanya dimungkinkan melalui kongres partai sebagaimana diatur dalam aturan partai.

Puncak perpecahan internal PKB itu semakin melebar sejak kedua kubu dalam PKB, yaitu kubu Matori dan kubu Alwi masing-masing menggelar musyawarah nasional luar biasa untuk menetapkan fungsionaris partai. Perpecahan internal PKB, partai Islam yang mengakomodasi pluralisme mengindikasikan betapa besarnya pengaruh figur Wahid dan struktur partai. Satu hal yang menarik bahwa sesungguhnya tidak ada perbedaan yang mendasari perjuangan partai dari kedua kubu itu. Perpecahan PKB itu memberikan peluang bagi dinamika perubahan koalisi kekuatan partai dalam parlemen yang semakin sulit diprediksi.

Konflik internal partai yang dipicu oleh isu loyalitas terhadap partai bukan saja menjadi kekhususan yang dihadapi oleh PKB. Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) juga dihadapkan pada isu yang serupa yaitu dengan pemecatan Astrid

Sutanto dari keanggotaan partai dan fraksi di parlemen. Berbeda dengan PKB yang memiliki basis dukungan politik yang relatif lebih besar, meskipun relatif homogen yaitu terutama dari kalangan Islam tradisional, terutama di Pulau Jawa, PDKB relatif memiliki basis dukungan yang relatif lebih kecil, homogen yaitu dari golongan minoritas Kristen dan terutama dari luar Pulau Jawa. Secara nasional, PDKB hanya menguasai 5 kursi dari 500 kursi di parlemen. Perpecahan dalam tubuh PDKB ini tidak membawa pengaruh yang besar terhadap dinamika internal maupun eksternal partai. Konflik internal partai ternyata bukan hanya menjadi monopoli kekhususan dari kekuatan partai politik yang besar saja.

Konflik internal partai juga dihadapi oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang dipimpin oleh Hamzah Haz yang saat ini menempati posisi sebagai Wakil Presiden. Konflik internal partai tentu bukanlah suatu hal yang baru bagi partai politik yang sejak pada masa rezim Soeharto diberi pengakuan untuk menampung aspirasi politik Islam. Pada masa rezim pemerintahan Soeharto, konflik internal itu dengan mudah diredam oleh intervensi pemerintah melalui praktik kooptasi dan manuver politik adu domba. Dinamika perkembangan kepartaihan selama rezim Orde Baru Soeharto memberikan pengalaman pahit bahwa dalam struktur kekuasaan yang korporatis, kehadiran suatu partai politik tidak dapat berfungsi secara efektif dalam menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi atau kepentingan para konstituennya. Kehadiran partai politik dalam struktur korporatis itu tidak lebih ha-

nya sebagai instrumen penguasa untuk mengendalikan masyarakat. Perubahan politik pasca rezim Soeharto telah memperlemah praktik-praktek kooptasi itu. Perubahan itu tentu juga membawa implikasi bagi dinamika kehidupan partai-partai politik. Praktek-praktek lama, seperti manipulasi serta berbagai bentuk akal-akalan untuk melindungi vested interest elite partai dengan mudah akan mendapat reaksi dari kalangan internal partai itu sendiri atau bahkan dari masyarakat politik yang menjadi basis konstituennya.

Sumber perpecahan internal PPP ini juga sarat dengan konflik kepentingan di kalangan elite partai. Perpecahan internal PPP dipicu oleh penetapan perubahan jadwal muktamar partai. Hamzah Haz yang telah menempati posisi Ketua Umum Partai selama dua periode menetapkan jadwal muktamar partai yaitu setelah pemilihan umum yang akan berlangsung 2004. Perubahan jadwal muktamar partai dari yang semula direncanakan 2003 menjadi 2004 itu dapat diartikan sebagai manuver bagi kepentingan politik Hamzah Haz untuk mempertahankan *status quo*. Bila muktamar partai berlangsung pada 2003 maka peluang Haz untuk mempertahankan kekuasaan semakin kecil. Karena kemungkinan besar dia sudah tidak dapat lagi menduduki kedudukan sebagai Ketua Umum Partai dan ini berarti pula mengakhiri peluang untuk menggunakan kendaraan partai dalam mempertahankan kekuasaan. Manuver politik Haz itu mendapat reaksi dari beberapa kalangan politisi PPP lainnya. Mereka ini pun membentuk kubu baru yang menamakan dirinya seba-

gai PPP Reformasi. Meskipun pemilihan umum masih cukup lama, yaitu berlangsung pada 2004, masyarakat sudah merasakan meningkatnya eskalasi manuver elite-elite partai itu.

Potensi ancaman konflik internal partai juga dihadapi oleh partai-partai politik yang memiliki suara yang cukup signifikan di parlemen, yaitu Partai Golkar maupun PDI-P. Pemicu konflik internal partai itu sangat beragam dan sangat ditentukan oleh manuver politik dalam mengemas isu-isu publik yang berkembang di masyarakat. Bagi Partai Golkar, penetapan Akbar Tandjung sebagai tersangka oleh Kejaksaan Agung dalam kasus dugaan penyalahgunaan dana non-budgeter Bulog sebesar Rp. 56 miliar telah menjadi pemicu ketegangan internal dan eksternal. Akbar Tandjung saat ini menempati posisi sebagai Ketua DPR dan sekaligus sebagai Ketua Umum Partai Golkar. Oleh sebab itu, kasus dugaan penyelewengan dana Bulog itu juga membawa dampak yang serius bagi Partai Golkar, partai yang selama rezim pemerintahan Soeharto selalu memainkan peran yang hegemonik.

Golkar tidak hanya menghadapi tekanan eksternal yaitu melalui tekanan politik dari upaya pembentukan pansus DPR untuk mengusut penggunaan dana nonbudgeter Bulog itu. Beberapa fraksi DPR yang mencerminkan kekuatan politik di parlemen mendesak pentingnya pembentukan pansus *Buloggate II*, terutama dari fraksi PKB, fraksi PDKB, dan fraksi Reformasi. Tekanan eksternal terhadap Partai Golkar juga datang dari berbagai LSM yang merupakan elemen

kekuatan masyarakat yang mendesak agar Akbar Tandjung melepaskan jabatan sebagai Ketua DPR selama proses hukum terhadap dugaan penyelewengan dana Bulog itu berlangsung.

Tidak seperti halnya pembentukan Pansus *Buloggate I* yang berlangsung relatif mulus, yaitu mendapat dukungan mayoritas fraksi di parlemen, pembentukan Pansus *Buloggate II* ini berlangsung sangat alot. Beberapa fraksi di parlemen, seperti PPP, PBB dan TNI/Polri secara tegas menolak pembentukan pansus *Buloggate II*. Demikian pula PDI-P menunjukkan sikap ragu-ragu dalam menanggapi pembentukan pansus itu. Golkar sendiri telah memasang kuda-kuda dengan memberi "ancaman" akan melakukan pembeberan terhadap berbagai bentuk penyelewengan dana yang dilakukan partai-partai lain selama pelaksanaan pemilihan umum 1999 yang lalu, bila pansus *Buloggate II* akhirnya terbentuk. Adakah kaitan antara dukungan dari sejumlah kekuatan politik terhadap penyelamatan Akbar dan penerimaan dana oleh partai-partai politik tersebut dalam pelaksanaan pemilihan umum 1999 yang lalu merupakan isu yang masih samar. Publik berharap pemeriksaan terhadap kasus Akbar juga mampu memberi keterangan terhadap dugaan yang masih samar itu. Dukungan ataupun penolakan terhadap gagasan pembentukan Pansus *Buloggate II* oleh fraksi-fraksi di parlemen sangat mungkin dipengaruhi oleh kalkulasi politik dari masing-masing elite partai. Bila partai-partai besar yang memiliki suara yang cukup signifikan di parlemen, seperti PDI-P terlibat dalam praktik-praktek politik uang dalam pemilih-

an umum 1999 yang lalu, maka upaya pembentukan pansus *Buloggate II* ini pun sangat kecil kemungkinannya untuk diwujudkan. Arbi Sanit, pengamat politik dan pengajar pada Universitas Indonesia, menilai bahwa sikap ambivalensi PDI-P dalam kasus pembentukan pansus *Buloggate II* itu sangat dipengaruhi oleh utang budi terhadap Golkar dalam melapangkan jalan bagi Megawati Soekarnoputri menuju kursi kepresidenan, menggantikan Wahid yang dijatuhkan melalui proses politik pada Juli 2001.

Selain menghadapi tekanan eksternal, Golkar juga menghadapi tuntutan internal dari sejumlah politisi Golkar sendiri. Faksi-faksi dalam tubuh Golkar sendiri sangat beragam. Keragaman itu sudah terbangun seiring dengan perubahan dan proses politik yang panjang. Beberapa politisi senior Golkar, terutama yang disuarakan oleh A.A. Baramuli dan Muladi menekankan pentingnya diselenggarakan munas luar biasa dalam waktu yang secepatnya. Munas Golkar di tengah kemelut politik yang menimpa partai itu dapat memiliki berbagai agenda, yaitu mulai dari pencarian solusi bagi kepentingan partai Golkar yang lebih luas, terutama dalam menghadapi pemilihan umum 2004 yang akan semakin kompetitif hingga pembehtentian Akbar Tandjung dari Ketua Umum Golkar. Skenario untuk "memecat" Akbar Tandjung melalui munas yang diperjuangkan oleh berbagai faksi dalam tubuh Golkar memiliki *rationale* yang beragam pula. Bagi faksi Baramuli yang dikenal sebagai tokoh senior Golkar yang merepresentasikan kaukus Iramasuka, pemecatan Akbar dikaitkan de-

ngan kegagalan kepemimpinan Akbar untuk memperjuangkan B.J. Habibie menuju kursi kepresidenan. Penolakan laporan pertangungjawaban B.J. Habibie dalam SI MPR 1999 yang lalu dipandang sebagai kegagalan politik Akbar Tandjung dalam memperjuangkan kepentingan partai Golkar. Berbeda dengan faksi Ginandjar Kartasasmita, pemecatan Akbar melalui munas lebih dikaitkan dengan lemahnya Partai Golkar dalam memberikan "perlindungan politik" bagi para politisi Golkar yang selama ini dikejar-kejar karena dugaan penyalahgunaan kekuasaan negara pada masa iampau. Dampak konflik internal partai itu tercermin dari pemecatan sejumlah fungsionaris partai Golkar yang selama ini bernada sumbang terhadap kepemimpinan Akbar Tandjung, selain beberapa di antara mereka sudah lagi tidak efektif dalam menjalankan fungsionaris partai karena menduduki jabatan-jabatan publik.

Kekuatan politik Golkar di parlemen, yaitu 120 dari 500 kursi, memiliki *bargaining* politik yang cukup signifikan dalam membangun kekuatan koalisi. Tak terkecuali PDI-P sangat berkepentingan untuk membangun koalisi itu. Koalisi kedua partai besar itu, PDI-P dan Golkar yang dapat mengontrol 50 persen lebih suara di parlernen (270 dari 500 kursi DPR) akan sangat mempengaruhi stabilitas pemerintahan Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz. Namun, pembentukan koalisi itu tentu selalu membuka transaksi politik untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan politik yang berbeda. Satu hal yang tidak dapat diabaikan adalah bahwa setiap

transaksi politik itu juga akan mempengaruhi dinamika internal masing-masing partai. Perpecahan dalam tubuh PDI-P sendiri, yaitu antara kubu Roy B.B. Jannis dan kubu Taufik Kiemas dalam menanggapi perbedaan pembentukan pansus *Buloggate II* mencerminkan fenomena itu. Kubu Roy sangat berkepentingan terhadap pembentukan pansus *Buloggate II* untuk melengkapi proses hukum yang sedang berlangsung dalam pemberantasan berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan negara, melalui kolusi, korupsi dan nepotisme. Sebaliknya, kubu Taufik Kiemas, suami Megawati Soekarnoputri, memiliki kalkulasi politik sendiri dalam menolak inisiatif pembentukan pansus *Buloggate II* itu. Sidang paripurna DPR pada minggu ketiga bulan Januari akhirnya gagal untuk memutuskan pembentukan pansus *Buloggate II*, dan pembahasan akan dilanjutkan pada bulan Maret. Penundaan pembahasan itu lebih merupakan manuver penguluran waktu yang memberi ruang yang lebih besar bagi Partai Golkar untuk melakukan lobi-lobi politik.

Dinamika perkembangan politik yang dipicu oleh konflik internal sejumlah partai politik itu tidak saja berpengaruh terhadap manuver tarik-menarik kepentingan elite tetapi juga membawa dampak pada partai-partai lain, terlebih bagi PDI-P yang merupakan kekuatan politik yang saat ini memainkan peran yang sangat penting dalam percaturan politik nasional. Perpecahan dalam tubuh PDI-P sebagai dampak dinamika perkembangan politik itu relatif dapat diredam karena pengaruh figur Megawati.

Namun stabilitas partai itu semakin rentan seiring dengan sikap politik partai dalam menyikapi dinamika perkembangan politik yang semakin kompleks. Pengunduran diri politisi PDI-P dari fraksi di parlemen, seperti yang dilakukan Sophan Sophiaan maupun Dimyati Hartono yang bahkan mengundurkan diri dari keanggotaan partai sulit untuk dipisahkan dari sikap politik partai dalam menyikapi manuver perkembangan politik yang sedang terjadi, seperti isu pembentukan *Buloggate II*. Demikian pula, rencana kebijakan pemerintahan untuk memberikan perpanjangan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) bagi debitor Bank Beku Operasi (BKO), Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) dan Bank Take Over (BTO) telah menjadi pemicu potensi perpecahan antara Kubu Laksamana Sukardi dan Kubu Kwik Kian Gie. Perpecahan atau konflik internal yang dihadapi oleh sejumlah partai politik itu secara ringkas dapat disajikan dalam Tabel 1 berikut ini.

DINAMIKA POLITIK DAN KINERJA KABINET

Konflik elite partai sebagaimana tercermin dari perpecahan internal partai maupun ketegangan antarpertai sebagaimana telah dibahas sebelumnya, tidak hanya berpengaruh pada dinamika pembentukan koalisi-koalisi lintas fraksi yang mencerminkan kekuatan politik di parlemen, tetapi juga dapat mempengaruhi kinerja kabinet dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Namun, apakah dinamika perubahan politik itu dapat secara efektif menyelesaikan ber-

Tabel 1

KONFLIK INTERNAL PARTAI: SUMBER DAN DAMPAKNYA

Partai Politik	Isu dan Sumber Perpecahan	Dampak Perpecahan
Partai Amanat Nasional (PAN)	Anggaran Dasar, yaitu perdebatan tentang kemungkinan PAN untuk menjadi partai terbuka.	Pengunduran diri sejumlah fungsionaris partai yang menghendaki agar PAN menjadi partai terbuka.
Partai Bulan Bintang (PBB)	Rangkap jabatan, yaitu desakan agar anggota partai yang menduduki jabatan publik untuk melepaskan jabatan dari fungsionaris partai.	Pemecatan Hartono Mardjono dari Ketua Partai.
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	Penolakan fraksi PKB terhadap SI MPR yang mengagendakan pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid terhadap dugaan penyalahgunaan dana nonbudgeter Bulog dan sumbangan dari Sultan Brunei.	Pemecatan terhadap Matori Abdul Djalil yang menghadiri SI MPR dari Ketua Umum PKB, dan menggantikannya dengan Alwi Shihab.
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	Pengunduran jadwal muktamar partai dari 2003 menjadi 2004.	PKB akhirnya pecah menjadi dua kubu, yaitu Kubu Matori dan Kubu Alwi.
Partai Golkar	Dugaan keterlibatan Akbar Tandjung yang saat itu sebagai Menteri Sekretaris Negara (Mensesneg) semasa Pemerintahan BJ. Habibie dalam penyalahgunaan dana nonbudgeter Bulog sebesar Rp. 54,6 miliar.	Tuntutan penyelenggaraan Munas Luar Biasa (Munaslub) yang disponsori oleh sejumlah politisi senior Partai Golkar, seperti: A.A. Baramuli, Muladi.
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	Rencana pembentukan Pansus Buloggate II untuk mengusut dugaan penyalahgunaan dana nonbudgeter Bulog sebesar Rp. 54,6 miliar.	Rapim Partai Golkar akhirnya memecat sejumlah fungsionaris partai yang bernada sumbang terhadap kepemimpinan Akbar Tandjung.
Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB)	Disiplin Partai	Dalam menanggapi isu pembentukan Pansus Buloggate II, PDI-P terpecah dalam dua kubu, yaitu kubu yang menghendaki pembentukan pansus untuk melengkapi proses hukum, yang disuarakan oleh Kubu Roy BB. Jannis dan kubu yang lebih menekankan pada proses hukum saja yang disuarakan oleh Kubu Taufik Kiemas.
		Pengunduran diri sejumlah politisi PDI-P dari fraksi di parlemen, yaitu Sophan Sophiaan dan Dimyati Hartono.
		Pemecatan terhadap Astrid Sutanto dari keanggotaan fraksi PDKB di parlemen.

bagai persoalan yang dihadapi bangsa secara substansial, atau hanya sekadar kompromi politik yang bersifat *myopic* untuk mempertahankan *status quo* demi kekuasaan belaka, merupakan isu yang menarik untuk dikaji lebih jauh.

Meskipun dalam beberapa bulan terakhir ini perubahan politik Indonesia diwarnai oleh merebaknya persaingan elite partai, namun dinamika politik itu memiliki karakter yang sangat berbeda dengan dinamika politik sebelumnya. Bila pada masa sebelumnya, persaingan elite itu diikuti oleh eskalasi peningkatan mobilisasi massa pada tingkat *grassroot*. Sebaliknya dinamika politik dalam beberapa bulan terakhir ini cenderung lebih bersifat elitis. Momentum dengan semakin mendekatnya pelaksanaan pemilihan umum 2004 merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kalkulasi elite-elite politik untuk lebih menfokuskan diri pada upaya membangun konsolidasi politik daripada membuang energi, seperti kegiatan penggalangan dukungan massa atau bahkan untuk mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah sekalipun. Faktor lain yang mempengaruhi dinamika perubahan politik itu adalah respons atau sikap masyarakat sendiri. Masyarakat telah semakin lelah dan jenuh terhadap berbagai bentuk aksi penggalangan kekuatan massa yang selama ini ternyata tidak lebih sebagai manifestasi manuver pertikaian elite semata. Dinamika perubahan politik itu memperkuat prediksi berbagai analis bahwa pemerintahan Megawati-Haz akan relatif aman dari berbagai goyangan politik hingga 2004.

Perubahan dinamika politik yang semakin elitis itu juga telah diikuti oleh meredanya konflik-konflik yang mengeksplorasi sentimen primordialisme pada tingkat *grassroot* di berbagai daerah, khususnya di Poso (Sulawesi Tengah) dan Maluku. Perundingan Malino I yang menghasilkan 10 kesepakatan damai telah memberikan jalan penting dalam mewujudkan rekonsiliasi antara dua kelompok agama yang bertikai di Poso yang telah berlangsung sejak 1999. Model rekonsiliasi Malino I yang melibatkan pemerintahan lokal serta elite-elite dari kedua kubu yang saling bertikai itu juga dikembangkan untuk menyelesaikan konflik di Maluku. Perundingan Malino II dalam mewujudkan perdamaian di Maluku telah menghasilkan 11 kesepakatan, di antaranya: menghentikan semua bentuk pertikaian, menjunjung tinggi supremasi hukum, menentang kehadiran kelompok sipil bersenjata, serta membentuk tim independen untuk melakukan investigasi secara menyeluruh terhadap konflik Maluku yang telah menelan ribuan korban jiwa serta memaksa ratusan ribu penduduk untuk meninggalkan kampung halaman mereka.

Situasi di Poso pasca kesepakatan damai telah membawa kemajuan yang penting dalam mewujudkan proses perdamaian itu, yaitu diikuti oleh penyerahan senjata dari kedua kubu yang bertikai. Sebaliknya, tantangan penyelesaian konflik di Maluku jauh lebih kompleks. Pertama, yaitu menyangkut keberadaan kelompok sipil bersenjata itu sendiri, baik dari pihak Islam maupun pihak Kristen. Sebagian besar kelom-

pok sipil bersenjata itu umumnya berasal dari luar daerah Maluku. Mereka memasuki wilayah konflik Maluku karena sentimen solidaritas untuk melindungi kelompok mereka masing-masing. Kehadiran Laskar Jihad di Maluku sejak 2000 karena dipicu oleh terbunuhnya ratusan penduduk Muslim di wilayah Maluku Utara. Kehadiran kelompok sipil bersenjata itu semakin memperburuk pertikaian antaragama di Maluku. Oleh sebab itu, penarikan (pemulangan) Laksar Jihad dari Maluku, tanpa didukung oleh adanya stabilitas keamanan di Maluku, akan meningkatkan kecemasan (rasa tidak aman) bagi kelompok Islam. Kedua, yaitu menyangkut lemahnya aparatur keamanan. Selain kehadiran kelompok sipil bersenjata, pertikaian Maluku itu juga diperburuk oleh sikap aparat keamanan yang tidak solid, dan di antara mereka justru ikut berpihak pada kubu yang saling bertikai. Kebijakan darurat sipil yang diambil sejak 27 Juni 2001 tidak akan efektif, selama aparat keamanan itu tidak solid. Sikap netral aparat keamanan merupakan faktor yang sangat menentukan dalam mewujudkan proses rekonsiliasi di Maluku. Stabilitas keamanan, yaitu untuk memulihkan kecemasan, serta ancaman yang dialami oleh kedua pihak yang saling bertikai merupakan tantangan bagi aparatur keamanan. Mutasi secara besar-besaran bagi aparat keamanan yang telah terinfiltasi dalam konflik tersebut bila perlu dapat ditempuh dalam memulihkan neutralitas aparatur keamanan.

Penyelesaian konflik Poso dan Ambon di tengah dinamika perubahan po-

litik itu telah meninggalkan sejumlah pertanyaan substansial yang menarik: (a) merepresentasikan fenomena apakah konflik-konflik itu sesungguhnya, apakah fenomena itu merupakan konflik masyarakat lokal atau merupakan imbasan dari konspirasi persaingan elite yang berkembang sejak jatuhnya rezim otoritarian Presiden Soeharto?, (b) sejauh mana keterlibatan pihak-pihak luar (nasional dan internasional) dalam memicu eskalasi konflik itu, sebagaimana pernah disinyalir oleh Mantan Ka. Bakin Hendro Priyono tentang dugaan adanya jaringan internasional, Al Qaeda dalam konflik tersebut, (c) apakah penyelesaian konflik itu juga memiliki dimensi ekonomi politik internasional, yaitu sebagai upaya untuk menghindari tekanan Amerika Serikat yang lebih luas dalam membongkar jaringan terorisme internasional dengan dukungan kekuatan lokal yang akhir-akhir ini disinyalir telah memasuki kawasan Asia Tenggara, yaitu Malaysia, Singapura, Filipina dan Indonesia?

Dinamika perubahan politik juga telah memberi ruang yang lebih luas bagi pemerintahan Megawati dalam mewujudkan stabilitas dan keamanan, termasuk dalam mendorong konsolidasi peran militer dalam mengatasi instabilitas keamanan yang diperlukan bagi upaya pemulihan ekonomi. Selain penyelesaian konflik-konflik di Poso dan Ambon yang sangat penting artinya bagi pemulihan stabilitas keamanan, pemerintahan Mega dan Haz juga dihadapkan pada tantangan untuk menyelesaikan gejolak tuntutan kemerdekaan bagi masyarakat Aceh dan Papua.

Berbeda dengan konflik Poso, Ambon atau daerah-daerah rawan konflik lainnya di Kalimantan, seperti Sambas, Sanggau dan Palangkaraya, gejolak pada kedua propinsi itu sangat jelas diwarnai oleh proses sejarah yang panjang tentang ketidakpuasan daerah tersebut terhadap kebijakan pemerintah Jakarta. Bahasa simbolik yang digunakan terhadap ketidakpuasan daerah yaitu "tuntutan kemerdekaan". Sebaliknya, Jakarta cenderung lebih memandang sebagai "separatisme" ataupun "gerakan pengacau keamanan". Respons pemerintah (pusat) dengan mengabaikan substansi persoalan yang ada, bukan saja tidak akan efektif dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi. Kesalahan kebijakan dalam mengidentifikasi substansi persoalan justru akan menambah persoalan-persoalan baru yang pada akhirnya menjadikan persoalan itu menjadi semakin kompleks. Kematian Theys yang selama ini dipandang sebagai tokoh kemerdekaan Papua tidak saja menyimpan potensi resistensi ketidakpuasan terhadap pusat, tetapi juga akan semakin memperpanjang penyelesaian gejolak propinsi itu. Demikian pula, penerapan pendekatan militer, serta mengaktifkan kembali fungsi teritorial militer yaitu melalui peresmian kembali Kodam Iskandar Muda dalam menyelesaikan gejolak di Aceh dapat membawa implikasi jangka panjang yang rumit.

Perubahan politik telah memberikan peluang bagi militer (TNI) untuk melakukan konsolidasi terutama dalam mewujudkan pemulihian stabilitas keamanan. Proses konsolidasi TNI itu sangat penting artinya tidak hanya dalam upaya untuk memperbaiki citra TNI, tetapi

juga dalam mereposisikan kembali peran militer Indonesia di tengah tuntutan perubahan politik saat ini, yaitu meningkatkan profesionalisme serta tidak melibatkan diri dalam tarik-menarik kepentingan politik praktis sebagaimana telah menjadi komitmen kalangan pejabat tinggi militer. Pergantian kepemimpinan dalam institusi militer merupakan salah satu aspek yang menarik dari proses konsolidasi dalam mewujudkan komitmen itu. Ironisnya, bahwa pergantian staf kepemimpinan TNI yang akhir-akhir ini ditempuh justru mengundang kontroversi yang tidak menguntungkan bagi TNI sendiri, seperti pengangkatan sejumlah perwira tinggi militer yang "bermasalah" untuk menempati jabatan-jabatan penting dalam struktur organisasi TNI. Pengangkatan Mayjen. TNI Sjafrie Sjamsuddin, Mantan Pangdam Jaya yang bertanggung jawab terhadap kerusuhan Jakarta pada bulan Mei 1998, menjadi Kepala Pusat Penelitian (Kapuspen) TNI menggantikan Graito Usodo merupakan isu yang paling kontroversial dalam pergantian kepemimpinan itu. Isu kontroversi lain yang dapat mengganggu proses konsolidasi yang tengah dilakukan TNI saat ini adalah penolakan proses hukum sejumlah perwira tinggi militer (TNI/Polri) yang oleh KPP-HAM diperlukan bagi proses investigasi dalam mengungkapkan berbagai bentuk pelanggaran HAM berat di Indonesia.

Pada akhirnya dinamika perubahan politik sebagai dampak pertikian elite politik akan mempengaruhi konstelasi politik, yaitu mendorong lobi-lobi serta manuver dari kekuatan-kekuatan elite politik. Namun dampak dari dinamika per-

ubahan politik itu tampaknya semakin meningkatkan *bargaining position* bagi pemerintahan Mega, terutama dalam menghadapi tekanan oposisi dari dalam negeri, yaitu dalam mencari terobosan baru untuk mengatasi kesulitan ekonomi yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini. Krisis moneter yang berkepanjangan sejak pertengahan 1997 telah membawa persoalan ekonomi yang demikian luas. Indonesia tidak hanya dihadapkan pada beratnya tantangan beban utang luar negeri, tetapi juga semakin hancurnya sektor riil yang berdampak pada semakin besarnya pengangguran dan meluasnya kemiskinan absolut. Indonesia tidak hanya dihadapkan pada pilihan ekonomi yang terbatas tetapi juga lemahnya *bargaining position* dalam menghadapi tekanan perubahan ekonomi global untuk mengatasi krisis ekonomi yang berkepanjangan itu. Kebijakan untuk menarik investasi asing nyaris tidak efektif selama stabilitas keamanan masih demikian rentan. Di tengah pilihan ekonomi yang terbatas itu, pemerintahan Mega juga dihadapkan pada tekanan defisit anggaran. Kebijakan pemerintah untuk mengurangi subsidi BBM, listrik maupun penyesuaian tarif pelayanan jasa telepon tidak hanya mencerminkan terbatasnya pilihan ekonomi dalam memobilisasi sumber-sumber pembiayaan, tetapi juga lemahnya *bargaining position* dalam menghadapi tekanan ekternal ekonomi nasional. Kebijakan ekonomi yang secara politis sangat tidak popular itu relatif tidak mendapat reaksi yang kuat dari kekuatan-kekuatan politik yang ada. Sekalipun Partai Golkar memberikan "ancaman" terhadap kebijakan itu, namun reaksi itu tampaknya lebih ditujukan untuk meningkatkan

bargaining politik untuk menyelesaikan kemerdekaan politik yang tengah dihadapi oleh partai Golkar.

Tantangan terberat yang dihadapi oleh pemerintahan Mega-Haz saat ini adalah penegakan hukum dalam menyelesaikan serta mengendalikan persoalan penyalahgunaan kekuasaan. Praktek penyalahgunaan kekuasaan melalui kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) memang bukan fenomena baru. Namun KKN juga bukan merupakan budaya bangsa Indonesia. KKN merupakan produk dari sentralisasi kekuasaan yang melemahkan transparansi dalam proses politik, ekonomi dan hukum. Dalam struktur kekuasaan yang sentralistik dan otoriter, tidaklah mengherankan bila nepotisme akan mudah berkembang menjadi intermediasi yang efektif dalam membangun jaringan bisnis dan kekuasaan (MacIntyre, 1994). Krisis ekonomi yang mendera bangsa Indonesia sejak 1997 tidak hanya memiliki dimensi ekonomi, tetapi juga dimensi politik (Johanen, et. al, 2000). Dimensi politik dari krisis ekonomi itu tampak dalam bentuk hancurnya kepercayaan publik terhadap pemegang kekuasaan. Sosok krisis dari dimensi ekonomi itu hanya menggambarkan suatu fenomena gunung es di atas permukaan dan apa yang terjadi di bawah permukaan, yaitu berbagai bentuk perselingkuhan dan penyalahgunaan kekuasaan merupakan sisi gelap yang justru menjadi sumber malapetaka yang teramat luas dampaknya.

Sejak jatuhnya rezim kekuasaan Presiden Soeharto, pemberantasan KKN telah menjadi agenda nasional bagi pemuliharaan krisis yang bersifat multidimensi. Sirkulasi elite kekuasaan dari pemerintahan

B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid hingga Megawati Soekarnoputri belum diikuti kemajuan yang berarti dalam mewujudkan pemberantasan KKN. Berbagai kasus penyidikan terhadap orang-orang "kuat" yang diduga terlibat dalam penyalahgunaan kekuasaan negara, tidak pernah jelas penyelesaiannya. Hukum pada hakikatnya sering dipandang sebagai produk politik. Salah satu aspek yang tidak dapat diabaikan dalam memahami lemahnya penegakan hukum dalam menyelesaikan berbagai kasus dugaan penyelewengan kekuasaan negara juga dapat dipengaruhi oleh dinamika perubahan politik itu sendiri. Sejauhmana proses hukum dapat ditegakkan bila politik dan kekuasaan masih menjadi kekuatan yang menentukan, atau mengapa orang-orang "kuat" yang selama ini diduga bertanggung jawab terhadap berbagai tindak kejahatan ekonomi maupun kemanusiaan memilih berlindung di balik "proses hukum" bila hukum itu sendiri masih rentan terhadap manuver politik dan manipulasi kekuasaan. Kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan telah demikian rendah. Dukungan politik masyarakat terhadap pemerintahan Mega dan Haz tak lepas dari harapan mereka bagi terwujudnya pemulihuan supremasi hukum itu. Dari kasus yang masih hangat yaitu terhadap penetapan status tersangka bagi Akbar Tandjung dalam dugaan penyalahgunaan anggaran non-budgeter Bulog kiranya dapat diangkat sebagai salah satu ujian bagi pemerintahan Mega dalam menegakkan supremasi hukum itu. Sebaliknya, ketidakseriusan lembaga peradilan dalam menindaklanjuti proses hukum itu justru akan semakin memperkuat persepsi publik bah-

wa proses hukum dengan penetapan status tersangka oleh Mahkamah Agung itu hanya merupakan manuver politik untuk menghindari tekanan politik bagi pembentukan pansus *Buloggate II*, sebagaimana disinyalir oleh Irianto Subiakto dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).

TANTANGAN MENUJU DEMOKRASI

Dampak dari konflik internal partai yang dihadapi oleh hampir seluruh partai politik yang memenangkan perolehan suara pada pemilihan umum 1999 sangatlah luas dan justru membawa ketidakpastian politik dan perkembangan demokrasi. Pertama, konflik internal partai itu semakin memperbesar kehadiran jumlah partai politik. Namun ini tidak berarti bahwa kehadiran suatu partai politik berkorelasi dengan adanya krisis internal partai. Sejumlah partai politik baru, seperti PKB "Batutulis" yang diketuai oleh Matori Abdul Djalil, PPP Reformasi yang dipimpin oleh KH. Zainuddin MZ – merupakan fenomena dampak langsung dari konflik internal partai. Bukan tidak mustahil jumlah partai politik baru itu masih akan terus bertambah seiring ketidakmampuan suatu partai politik untuk menyelesaikan konflik internal yang dihadapinya. Kedua, konflik internal partai di tengah ketidakpastian politik yang dihadapi Indonesia saat ini juga akan berpengaruh terhadap konflik eksternal yaitu ketegangan hubungan dengan partai-partai politik lainnya. Hal tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi dinamika politik dalam parlemen, yaitu pembentukan koalisi lintas fraksi dari kekuatan-

kekuatan politik, namun sangat rentan terhadap perpecahan. Ketiga, lemahnya koalisi lintas fraksi dari kekuatan-kekuatan politik di parlemen yang rentan terhadap perpecahan itu sangat mempengaruhi kinerja pemerintahan untuk menyelesaikan berbagai persoalan secara substansial. Di tengah ketidakpastian politik semacam itu, implementasi suatu kebijakan pemerintah sangat mudah terkendala oleh hasil kompromi politik ataupun manuver politik yang pada akhirnya dapat melemahkan tujuan kebijakan atau program-program pemerintah yang telah dirumuskan.

Perpecahan partai dan pertikaian elite politik yang semakin tidak terkendali itu merupakan fenomena ketidakpastian dari dinamika perkembangan politik yang terjadi. Berakhirnya rezim otoritarian Presiden Soeharto pada 1998 memang telah mendorong serangkaian perubahan politik yang penting, namun dinamika perkembangan politik itu belum membawa perubahan politik yang mendasar, terutama dalam mengakhiri ide atau gagasan serta praktek-praktek untuk mengakhiri konsentrasi kekuasaan. Restrukturisasi kepartaian memang telah mendorong kompetisi dan partisipasi politik, mengakhiri struktur kepartaian yang korporatis yang hanya menjadikan partai politik sebagai instrumen bagi penguasa dalam mengendalikan masyarakat. Namun restrukturisasi kepartaian itu tidak diikuti oleh upaya untuk mengendalikan sentralisme dalam sistem kepartaian. Restrukturisasi kekuasaan yang dimaksudkan untuk mengakhiri sentralisme kekuasaan yang selama rezim Orde Baru sangat didominasi oleh eksekutif khususnya lembaga kepresidenan

justru semakin bergeser pada dominasi kekuatan partai politik dalam mengendalikan kekuasaan negara. Restrukturisasi politik yaitu mulai dari revisi terhadap UU tentang Kepartaian, UU tentang Pemilihan Umum, UU tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta kehadiran UU tentang Kepresidenan merupakan agenda politik nasional yang penting dalam mendorong transisi menuju demokrasi.

Sehubungan dengan itu, ada beberapa isu yang kiranya dapat dipertimbangkan dalam mendorong transisi menuju demokrasi di tengah perubahan ekonomi dan politik Indonesia yang semakin tidak menentu saat ini. Pertama, restrukturisasi sistem kepartaian diharapkan segera mengakhiri "rangkap jabatan" yaitu seseorang yang menjadi fungsionaris partai, seperti ketua umum partai hingga sekjen partai yang sekaligus menempati jabatan publik dalam lembaga kenegaraan baik di eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Realitas yang ada selama ini menunjukkan bahwa hampir seluruh jabatan publik dalam lembaga kenegaraan sekaligus merupakan orang-orang yang menduduki posisi penting dalam fungsionaris partai. Megawati Soekarnoputri, Hamzah Haz masing-masing sebagai Presiden dan Wakil Presiden tetapi mereka juga masih menduduki posisi kunci dalam partai mereka masing-masing. Demikian pula Amien Rais dan Akbar Tanjung masing-masing sebagai Ketua MPR dan Ketua DPR tetapi sekaligus mereka juga merupakan ketua umum partai. Ada beberapa pertimbangan untuk mengakhiri rangkap jabatan itu, yaitu agar pe-

jabat-pejabat publik lebih mengkonsentrasi kan perhatian pada kepentingan nasional yang lebih luas, tidak terkendala oleh *vested interests* atau kepentingan partai yang lebih sempit. Kondisi semacam itu sangat diperlukan untuk mempercepat pemulihan krisis politik yang dihadapi Indonesia saat ini. Fungsionaris partai yang telah menempati jabatan publik dalam lembaga-lembaga kenyataan diharapkan dapat mereposisikan diri sebagai "negarawan". Penghindaran rangkap jabatan itu sekaligus juga akan meredakan eskalasi konflik kepentingan elite partai. Aspek lain yang diperlukan dalam menghindari rangkap jabatan itu justru akan semakin mengefektifkan sistem pemerintahan presidensial yang diamanatkan oleh konstitusi. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer di mana kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif memiliki karakter yang saling tergantung dan saling mempengaruhi. Pembentukan suatu kabinet sekaligus harus dapat mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam parlemen. Sebaliknya, dalam sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif memiliki karakter yang terpisah. Kedua bentuk sistem pemerintahan itu tentu memiliki kekuatan dan kelemahan masing-masing. Namun yang lebih penting adalah bahwa penetapan pilihan terhadap bentuk sistem pemerintahan itu selalu menuntut konsekuensi-konsekuensi tertentu untuk mendukung pilihan itu.

Restrukturisasi sistem kepartaian diharapkan dapat mendorong integrasi partai yang semakin besar jumlahnya serta stabilitas partai dari ancaman perpecahan internal. Selama ini diperkirakan terdapat

200 partai politik yang telah terdaftar dalam Departemen Kehakiman. Jumlah partai yang demikian besar itu juga akan mengurangi efektivitas partai politik dalam mengartikulasikan kepentingan yang berkembang dalam masyarakat. Jumlah partai politik yang besar juga merupakan salah satu faktor yang mempersulit upaya-upaya dalam mewujudkan stabilitas suatu pemerintahan. Proses integrasi partai yang dimaksud selayaknya ditempuh secara alamiah atau demokratis pula, dan tidak dilakukan melalui intervensi pemerintah, yaitu melalui berbagai bentuk peraturan pemerintah sebagaimana yang dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto. Di samping integrasi partai, stabilitas partai juga merupakan aspek yang penting dalam menghindari ancaman perpecahan internal partai. Stabilitas partai dapat diwujudkan tidak hanya melalui cara-cara tradisional yaitu mengandalkan figur atau ketokohan seorang pemimpin yang kharismatik, tetapi juga dapat dilakukan dengan meningkatkan kompetisi program partai politik itu sendiri. Salah satu kelemahan partai politik yang selama ini dirasakan adalah ketidakjelasan visi dan program partai. Kelemahan itu juga akan mendorong partai untuk melakukan "komunikasi simbolik" (baca: penipuan terhadap konstituen) yang sarat dengan retorika politik. Ketidakjelasan program partai itu merupakan salah satu potensi pemicu konflik internal partai itu sendiri. Fenomena konflik dalam tubuh PDI-P antara Kubu Laksamana Sukardi dan Kubu Kwik Kian Gie dalam rencana perpanjangan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) bagi debitor Bank

Beku Operasi (BKO), Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) dan Bank Take Over (BTO) mengindikasikan lemahnya basis program partai. Bila partai telah memiliki visi dan program yang jelas, maka konflik semacam itu pun dapat dihindari. Upaya untuk mendorong integrasi partai politik juga dapat ditempuh dengan dukungan kebijakan politik lainnya, seperti restrukturisasi sistem pemilihan umum.

Kedua, faktor penting lainnya yang dapat ditempuh dalam mendorong transisi menuju demokrasi adalah restrukturisasi sistem pemilihan umum. Di samping kompetisi partai melalui orientasi program-program partai, integrasi partai juga dapat didukung dengan mengadopsi gagasan sistem distrik dalam pelaksanaan pemilihan umum. Penetapan sistem distrik dalam pelaksanaan pemilihan umum merupakan salah satu cara yang efektif untuk mendorong integrasi partai secara demokratis. Dalam sistem distrik, wilayah geografis dibagi ke dalam beberapa distrik (wilayah pemilihan), dan setiap wilayah pemilihan hanya akan memiliki seorang calon. Dalam sistem distrik, setiap partai politik pasti akan memperhitungkan kekuatan dukungan yang akan diperolehnya. Kalkulasi politik itu akan menentukan perlu tidaknya suatu partai menempuh integrasi dengan partai-partai lainnya, bila partai tersebut tidak ingin potensi yang dimilikinya terbuang secara percuma.

Elite politik tidak akan mudah tergiur untuk mendirikan partai politik semata-mata hanya sebagai kendaraan politik untuk meraih kekuasaan, tanpa memperhitungkan potensi yang dimilikinya. Dalam sistem distrik, partai po-

litik juga akan dituntut lebih berhati-hati dalam menyeleksi calon wakil mereka. Rekrutmen politik yang mengabaikan suara publik, seperti menominasikan calon yang memiliki "kartu mati" karena tindakan-tindakan yang tidak populer di mata publik akan menurunkan daya jual partai. Sistem pemilihan distrik memungkinkan rakyat mengenal calon mereka, tidak seperti ibarat orang membeli kucing dalam karung. Sistem distrik yang memungkinkan rakyat memilih secara langsung calon mereka akan mempersempit manuver siluman politik.

Perubahan konstitusi UUD 1945 telah mengisyaratkan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Ada beberapa hal yang menarik untuk disimak dari perubahan konstitusi tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden itu. Pertama, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden akan dilakukan melalui satu paket pencalonan. Hal ini memiliki segi positif dalam mendukung terwujudnya stabilitas suatu pemerintahan, terlebih bila proses integrasi partai politik masih sulit untuk diwujudkan.

Kedua, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden memerlukan dukungan lebih dari 50 persen suara dan dukungan itu diperoleh sedikitnya 20 persen di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah propinsi di Indonesia. Hal ini tidak saja dapat mendukung stabilitas suatu pemerintahan, tetapi juga dapat menjadi salah satu faktor untuk mendorong integrasi partai. Namun tantangan yang terbesar dari mekanisme pencalonan semacam itu adalah kegagalan untuk mengintegrasikan partai-partai po-

litik. Oleh sebab itu, perubahan konstitusi tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada akhirnya mengisyaratkan semakin pentingnya restrukturi-

sasi politik, yang meliputi sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian, dalam merespons dinamika perubahan politik yang terjadi.

Catatan Kritis terhadap Proses Amandemen UUD 1945*

*Tim Studi Reformasi Konstitusi, CSIS***

PENDAHULUAN

PROSES amandemen, sering juga disebut perubahan UUD 1945, telah memasuki tahapan keempat tahun 2002. Dari informasi yang ada, diketahui bahwa tahapan keempat ini merupakan (diharapkan menjadi) tahapan terakhir dari proses menyeluruh amandemen UUD 1945. Ini dapat diartikan, bahwa setelah tahun 2002, tepatnya setelah Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2002, masyarakat, bangsa dan negara Indonesia akan memiliki sebuah "Konstitusi Baru" yang tetap, berlaku untuk jangka panjang, mempunyai orientasi ke depan, dan menjadi dasar bagi pengelolaan sistem nasional yang inte-

gratif, inklusif, mengayomi dan menyejahterakan masyarakat, serta memberi peluang bagi perkembangan demokrasi. Inilah harapan kita semua terhadap proses perubahan UUD 1945.

Dengan harapan seperti tersebut di atas, Konstitusi Baru itu mestinya menjadi konstitusinya rakyat (*the people's constitution*) yang mengayomi dan melayani seluruh anggota masyarakat Indonesia tanpa kecuali. Oleh karena itulah, Konstitusi Baru tersebut mestinya juga dapat menjadi landasan dan acuan dasar bagi kita bukan saja untuk menyelesaikan persoalan-persoalan rumit dalam banyak aspek kehidupan yang tengah dihadapi dan dialami masyarakat, bangsa dan negara Indonesia saat ini, tetapi juga untuk membangun diri kita sendiri menjadi a *new community of civilization* yang mampu berdiri sejajar dengan, dan dihormati oleh, bangsa-bangsa lain di dunia. Tidaklah berlebihan untuk menyatakan bahwa kedua hal tersebut pada dasarnya merupakan mak-

* Disampaikan dalam Acara "Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam rangka Perubahan UUD 1945", Badan Pekerja MPR RI, di gedung DPR/MPR, 28 Februari 2002.

** H. Anton Djawamaku, I Made Leo Wiratma, M. Djadjijono, Medelina K. Hendityo, dan Tommi Legowo.

na gerakan reformasi 1998 untuk Konstitusi Baru ini.

Tanpa mengurangi penghargaan atas jerih payah para anggota MPR, khususnya anggota Panitia Ad Hoc I BP-MPR, harus dikatakan bahwa baik proses maupun substansi amandemen UUD 1945 yang telah dan masih akan dilakukan oleh MPR nampak masih jauh dari harapan dan makna seperti tersebut di atas. Dari segi proses, amandemen UUD 1945 oleh MPR bersifat elitis. Di samping porsi waktu yang dialokasikan untuk "penyerapan aspirasi" sangat sedikit, inisiatif MPR untuk "mendatangi" anggota-anggota masyarakat dan menanyai secara langsung apa yang menjadi harapan, aspirasi dan kepedulian mereka terhadap perubahan UUD 1945 nampak kurang sekali.

Tentang waktu untuk penyerapan aspirasi, dari jadwal acara Panitia Ad Hoc I BP-MPR tahun 2002 ini (lihat Lampiran 1), misalnya, hanya disediakan waktu selama 27 hari kerja mulai dari 29 Januari sampai dengan 6 Maret 2002. Itu berarti bahwa hanya 20 persen dari waktu (dan mungkin juga perhatian) yang disediakan untuk proses perubahan UUD 1945 (136 hari kerja, mulai 11 Januari sampai dengan 26 Juli 2002) digunakan untuk penyerapan aspirasi. Waktu 27 hari nampaknya sangat kurang sebanding dengan (upaya mendengar dan memahami aspirasi) masyarakat dan daerah Indonesia yang begitu plural dan heterogen. Mengundang kelompok-kelompok masyarakat untuk didengar pendapat dan keahliannya, seperti yang sekarang

dilakukan ini, jelas kurang memadai untuk benar-benar dapat memahami pluralitas aspirasi masyarakat dan daerah-daerah di bumi pertiwi ini.

Catatan kecil dalam lembaran jadwal acara Panitia Ad Hoc I tahun 2002, menyatakan bahwa "Penyerapan Aspirasi Masyarakat dilaksanakan sepanjang masa tugas PAH I". Artinya, selama 136 hari kerja itu dapat digunakan untuk menyerap aspirasi masyarakat. Tetapi pertanyaannya, apakah masa itu bisa efektif? Karena tidak terstruktur dan terjadwal, yang berarti tidak ada dukungan dana itu, rela dan maukah anggota PAH I meluangkan waktunya, datang ke pasar-pasar, kampung-kampung dan tempat-tempat terpencil lain untuk menyapa anggota masyarakat, bertanya tentang aspirasi dan harapan mereka untuk Indonesia yang akan datang, tetap merupakan pertanyaan besar. Di samping itu, berita ataupun cerita tentang anggota PAH I "turba" ke masyarakat nyaris tak terdengar selama proses penyusunan perubahan UUD 1945 ini. Kalaupun "turba" ini dilakukan secara diam-diam, tertutup, pertanyaannya mengapa harus begitu? Mestinya tidak ada yang rahasia untuk kepentingan masyarakat.

Sementara itu, sebagai perbandingan, kita dapat melihat alokasi (porsi) waktu yang diberikan untuk "Pembahasan dan Perumusan Materi Rancangan Perubahan UUD 1945", yang dalam kolom keterangannya berisi antara lain untuk kepentingan lobi, lebih besar yaitu 49 hari kerja, atau sekitar 36 persen dari keseluruhan waktu untuk penyiapan

amandemen UUD 1945 yang keempat. Karena ada unsur "lobi" di dalamnya, dapat diperkirakan forum ini tertutup bagi publik untuk bisa mengikutinya. Artinya publik tidak dapat "mengontrol" proses pembahasan dan perumusan materi ini, dan oleh karena itu kurang terlihat ada jaminan bahwa, meskipun porinya sedikit, aspirasi masyarakat yang telah disampaikan ke MPR dapat terserap masuk ke dalam perumusan akhir. Apalagi, dalam proses berikutnya terdapat lagi waktu untuk sinkronisasi dan finalisasi materi perubahan (dari tanggal 5 juni sampai dengan 24 Juli 2002). Artinya, ada kemungkinan waktu lebih banyak lagi untuk membawa perubahan UUD 1945 makin jauh dari aspirasi masyarakat.

Karena proses yang merakyat seperti itu sangat kurang terlihat, maka harapan untuk mendapatkan suatu *people's constitution* dari proses amandemen UUD 1945 ini nampak tidak akan terpenuhi. Jika kita sepakat dalam hal keinginan atau harapan untuk dapat menyusun suatu Konstitusi Baru bagi Indonesia sebagai *the people's constitution*, proses perubahan terhadap UUD 1945 ini seyogyanya diulangi dari awal. Ini memang bukan pekerjaan mudah dan sederhana, tetapi perlu dan harus dilakukan demi kepentingan besar masa depan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia.

Tentang substansi yang telah maupun akan dimasukkan dalam amandemen UUD 1945, beberapa catatan penting harus juga disampaikan. Dalam hal ini, mestinya orientasi dalam proses

perubahan UUD 1945 adalah bahwa Konstitusi Baru ini nanti harus mengayomi dan melayani seluruh anggota masyarakat Indonesia, dan menjadi landasan dan acuan dasar guna menyelesaikan persoalan-persoalan rumit dalam banyak aspek kehidupan yang tengah dihadapi dan dialami masyarakat, bangsa dan negara Indonesia saat ini, dan untuk membangun diri kita sendiri menjadi a *new community of civilization*. Jadi, mestinya Konstitusi Baru ini merupakan konstitusi yang dalam dirinya tidak mengandung persoalan-persoalan. Sayang, apa yang disajikan dalam UUD 1945 yang telah diamanahkan tiga kali, dan rancangan amandemen keempatnya, terlihat membawa persoalan-persoalan besar, seperti kemungkinan adanya konflik kewenangan antarlembaga kenegaraan, dominasi DPR yang mengingkari prinsip *checks and balances*, diskriminasi terhadap daerah, dan kekaburantekaburan konseptual lainnya. Catatan-catatan itu dapat diperiksa dalam Lampiran 2.

Dalam hal substansi ini, kelemahan dasar yang mencolok adalah bahwa MPR dalam melangsungkan proses perubahan ini tidak pernah membuat dan mempunyai acuan (gambaran) dasar yang menyeluruh dan utuh tentang isi dari perubahan itu sendiri. Sekurang-kurangnya, kami tidak pernah tahu bahwa MPR mengembangkan gagasan-gagasan kenegaraan yang luas dan mendalam tentang bentuk negara, hubungan antara negara dan masyarakat (warga negara), negara dan agama, sistem pemerintahan dan hubungan antara badan-badan pemerintahan dan tingkatan peme-

rintahan, kekuasaan dan sistem peradilan, dan tentang negara dengan sejarahnya dan sejarah masyarakatnya. Termasuk dalam hal itu adalah tentang esensi demokrasi, apa prinsip-prinsip dan syarat-syaratnya serta bagaimana *checks and balances* harus dipenuhi dan dilaksanakan serta untuk tujuan apa. Hasilnya, sejak awal proses perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan oleh MPR, sekurang-kurangnya kami tidak pernah tahu, bagaimana sosok Konstitusi Baru yang ditawarkan oleh MPR kepada rakyat, masyarakat Indonesia. Sebaliknya, yang kami lihat adalah protes-protes dari anggota dan kelompok-kelompok masyarakat terhadap proses maupun substansi amandemen atas UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR.

Boleh dikatakan, MPR telah bekerja dengan konsepsi dasar tentang perubahan UUD 1945 yang kurang jelas dan kuat. Yang ada adalah jadwal ketat yang harus dipenuhi, seolah-olah melebihi kepentingannya daripada memenuhi aspirasi masyarakat, dan teks UUD 1945, yang sebagian besar substansinya harus diubah secara mendasar dan menyeluruh tetapi yang seolah-olah tidak dapat diganggu gugat. Dan nampaknya dua hal ini menjadi pegangan utama perubahan UUD 1945. Pegangan utama inilah yang nampaknya telah menghasilkan perubahan konstitusi yang sifatnya parsial, sepotong-sepotong dan tambal sulam. Akibat lebih jauh, dapat dilihat adanya saling-silang, multi interpretasi dan inkonsistensi dalam pasal-pasal amandemen UUD 1945.

Jika cara seperti itu diteruskan, tanpa perubahan mendasar dalam hal pro-

ses dan wawasan substansialnya, dikhawatirkan Konstitusi Baru yang akan dihasilkan nanti adalah sebuah Konstitusi yang menimbulkan persoalan-persoalan ketatanegaraan, politik, sosial, ekonomi dan lain-lain yang akut dan rumit, dan oleh karena itu berlawanan dengan tujuan dasar dan utama perubahan terhadap UUD 1945. Pasti bukan kemungkinan seperti ini yang kita inginkan bersama.

INDONESIA MEMERLUKAN KONSTITUSI BARU

Konstitusi dalam paham dasar dan wujud UUD 1945 tidak lagi mencukupi untuk menampung aspirasi modernisasi Bangsa Indonesia yang multi majemuk ini. Sementara itu, perubahan Konstitusi yang telah dilakukan sejak tiga tahun terakhir melalui "amandemen 1, 2 dan 3" serta yang akan dilanjutkan dengan "amandemen 4" tahun 2002, ternyata nampak akan menimbulkan masalah-masalah baru yang pelik daripada menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat dan bangsa Indonesia dewasa ini.

Konsitusi Baru harus mampu dan menjadi dasar untuk mengembangkan:

- Sistem nasional yang integratif, adaptif dan menjamin hak asasi manusia (HAM).
- Sistem politik yang demokratis, bekerja atas dasar prinsip *checks & balances*.
- Sistem ekonomi yang terbuka dan menyejahterakan masyarakat.
- Sistem hukum yang transparan dan adil.

- Sistem sosial yang mengembangkan toleransi, dan mengakui pluralisme budaya.
- Sistem pemerintahan yang transparan dan accountable.
- Sistem keamanan yang menjamin ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- Sistem pertahanan yang melindungi negara dan masyarakat.

Pembentukan Konstitusi Baru perlu didasari oleh semangat kenegarawanan dan ditujukan untuk kepentingan jangka panjang masyarakat, bangsa dan negara Indonesia. Konstitusi Baru merupakan dan menjadi konsensus baru bagi masyarakat bangsa Indonesia. Oleh karena itu, proses pembentukannya harus dapat bebas dari kepentingan-kepentingan pragmatis dan jangka pendek. Jika MPR menghadapi kesulitan (jalan buntu) untuk melaksanakan perubahan mendasar dan substansial atas proses dan wawasan perubahan terhadap UUD 1945, sebuah Komisi Independen untuk Pembentukan Konstitusi Baru perlu dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh.

CATATAN AKHIR

Kalau diamati setelah tiga kali dilakukan perubahan UUD 1945, maka yang terjadi bukan lagi perubahan pasal demi pasal dalam pengertian *amendment*, melainkan perubahan yang sudah merupakan penggantian (*alternation*). Jadi, walaupun tetap menggunakan istilah UUD 1945, sosoknya telah berganti sama sekali.

Konstitusi sesungguhnya merupakan konstruksi-konstruksi rasional dari ide-ide substantif konstitusionalisme; ia merupakan bagian dan konstitusionalisme yang total. Konstitusi hanya sebuah raga atau wadah, sedangkan jiwa dan semangatnya terletak dalam paham konstitusionalisme. Atau dapat dikatakan bahwa konstitusi merupakan manifestasi yuridis, sedangkan konstitusionalisme merupakan manifestasi kulturalnya. Bertolak dari pengertian ini, maka sikap MPR yang tetap bertahan melakukan amandemen UUD, secara tidak langsung tetap melanggengkan paham-paham yang mendasari pembentukan UU 1945. Padahal, sebagian dari paham-paham tersebut justru menjadi alasan perlunya dilakukannya reformasi terhadap UUD 1945. Misalnya, konsentrasi kekuasaan yang kini cenderung menjadi DPR *heavy* sesungguhnya bertentangan dengan konstitusionalisme yang menghendaki adanya keseimbangan kekuasaan yang didasarkan pada prinsip *checks and balances* demi mewujudkan demokrasi.

Konstitusi pada hakikatnya merupakan kontrak sosial antara masyarakat dengan negara, di mana pada satu sisi masyarakat merelakan diri untuk melepas sebagian dari hak-haknya dan tunduk dan diatur oleh negara. Sementara itu di sisi lainnya, negara juga diberi batasan-batasan tertentu dengan adanya pengakuan dan jaminan terhadap HAM, pembatasan kekuasaan dan *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara. Oleh karena itu setelah lebih dari 50 tahun berlakunya UUD 1945, maka tuntutan untuk mengubah atau tegas-

nya mengganti UUD 1945 memerlukan kontrak sosial baru. Dalam proses kontrak sosial baru inilah, paham-paham yang bertentangan dengan konstitusionalisme dapat dieliminir. Oleh karena itu

memang relevan sekali apabila proses penyusunan rancangan UUD baru itu diserahkan kepada sebuah Komisi Konstitusi yang independen, dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat.

Lampiran 1

JADWAL ACARA PANITIA AD HOC I BADAN PEKERJA MPR RI TAHUN 2002

Hari	Tanggal	Waktu	Tempat	Jenis Rapat	Acara	Keterangan
Jum'at	11-01-2002	10.00-selesai	Ruang GBHN	Rapat Panitia Ad Hoc I	1. Pemilihan Pimpinan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR. 2. Penyusunan Jadwal Kegiatan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR.	
Senin & Selasa	14-01-2002 & 21-01-2002	10.00-selesai	Ruang GBHN	Rapat Tim Kecil	Penyusunan Jadwal Kegiatan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR.	
Selasa	22-01-2002	10.00-selesai	Ruang GBHN Rapat Panitia Ad Hoc I	1. Laporan Tim Kecil 2. Pengesahan Jadwal Kegiatan rapat-rapat PAH I BP MPR		
Rabu s/d Jum'at	23-02-2002 s/d 25-01-2002	-	-	RAPAT FRAKSI	-	
Senin	28-01-2002	10.00-selesai	Ruang GBHN	Rapat Panitia Ad Hoc I	Pembahasan Pokok-pokok Materi Rancangan Perubahan UUD 1945.	

Selasa s/d Rabu	29-01-2002 s/d 06-03-2002	-	-	-	Penggalian Aspirasi Masyarakat/Pemasyarakatan Putusan MPR Tahun 2001.	Dalam Bentuk Seminar, Diskusi Panel, Rapat Dengar Pendapat Umum, dan sebagainya.
Kamis	07-03-2002	10.00-selesai	Ruang GBHN	Rapat Panitia Ad Hoc I	Laporan dan Evaluasi Pelaksanaan Penggalian Aspirasi Masyarakat/Pemasyarakatan Putusan MPR.	
Senin	11-03-2002	10.00-selesai	Gedung MPR	Pertemuan Konsultasi Pimpinan BP MPR dengan Pimpinan PAH BP MPR	Mendengarkan Laporan Perkembangan Pelaksanaan Tugas PAH BP MPR.	
Selasa	12-03-2002	10.00-selesai	Gedung MPR	Rapat ke-2 BP MPR	Laporan Perkembangan Pelaksanaan Tugas PAH BP MPR.	
Rabu s/d Kamis	13-03-2002	10.00-selesai	Ruang GBHN	Rapat Panitia Ad Hoc I	Pembahasan dan Perumusan Materi Rancangan Perubahan UUD 1945.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disediakan waktu untuk lobi dan tim perumus. 2. Disediakan waktu untuk dengar pendapat dengan kelompok masyarakat/pakar.
Jum'at s/d Minggu	24-05-2002	-	-	Rapat Panitia Ad Hoc I	Uji Sahih Rancangan Perubahan UUD 1945.	
Senin	03-06-2002	10.00-selesai	Gedung MPR	Pertemuan Konsultasi Pimpinan BP MPR dengan Pimpinan PAH BP MPR.	Mendengarkan Laporan Perkembangan Pelaksanaan Tugas PAH BP MPR.	

Selasa	04-06-2002	10.00 selesai	Gedung MPR	Rapat ke-3 BP MPR	Laporan Perkembangan Pelaksanaan Tugas PAH BP MPR.	
Rabu s/d Rabu	05-06-2002 s/d 24-07-2002	10.00-selesai	Gedung MPR	Rapat Panitia Ad Hoc I	Sinkronisasi dan Finalisasi Materi Rancangan Perubahan UUD 1945.	
Kamis	25-07-2002	10.00-selesai	Ruang GBHN	Rapat Panitia Ad Hoc I	1. Pendapat akhir fraksi terhadap Rancangan Perubahan UUD 1945 Hasil Panitia Ad Hoc I. 2. Pengesahan Rancangan Perubahan UUD 1945 Hasil Panitia Ad Hoc I.	Tiap-tiap Fraksi disediakan waktu 10 menit.
Senin	29-07-2002	10.00-selesai	Gedung MPR	Pertemuan Konsultasi Pimpinan BP MPR dengan Pimpinan PAH BP MPR.	Mendengarkan Laporan Perkembangan Pelaksanaan Tugas PAH BP MPR.	
Selasa	30-07-2002	10.00-selesai	Gedung MPR	Rapat BP MPR.	1. Laporan PAH BP MPR masa sidang tahun 2001-2002. 2. Pengesahan materi hasil BP MPR masa sidang tahun 2001-2002. 3. Penutupan Rapat BP MPR masa sidang tahun 2001-2002.	

Catatan:

1. Rapat-rapat Panitia Ad Hoc I dapat dilaksanakan pada malam hari mulai pukul 19.00 sampai dengan selesai apabila diperlukan.
2. Masa reses disesuaikan dengan masa reses DPR.
3. Penyerapan aspirasi masyarakat dilaksanakan sepanjang masa tugas PAH I.
4. Jadwal acara sewaktu-waktu dapat berubah sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan.

Sumber: Sekretariat MPR-RI.

Lampiran 2

KERANCUAN-KERANCUAN YANG TIMBUL DARI PERUBAHAN UUD 1945 HASIL KERJA MPR

1. Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, masih membuka peluang bagi terjadinya otoritarianisme. Contohnya Jerman pada masa Hitler. Akan lebih baik jika dirumuskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang *demokratis*. Sebab reformasi konstitusi yang kita lakukan adalah untuk mewujudkan tatanan kehidupan bangsa dan negara yang lebih demokratis.
2. Rumusan pasal 2 ayat (1),¹ baik naskah asli maupun rancangan perubahan alternatif 1, mengindikasikan masih ada keinginan kuat untuk mempertahankan MPR sebagai *permanent institution* (lembaga negara yang permanen). Lebih dari itu, ada keinginan pula untuk menempatkan MPR sebagai *supreme state institution* (lembaga tertinggi negara) dengan kewenangan antara lain membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain. Hal itu dapat dilihat pada Pasal 4 Tap MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR sebagaimana telah diubah dua kali pa-

¹ Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum diubah berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Semen-tara itu, Rancangan Perubahan UUD 1945 sesuai dengan Lampiran Ketetapan (Tap) MPR No. XI/MPR/2001 Pasal 2 ayat (1) alternatif 1 berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang". Sedangkan pasal 2 ayat (1) alternatif 2 berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

da tahun 2000 (melalui Tap No. I/MPR/2000 dan Tap No. II/MPR/2000) serta terakhir dengan Tap No. V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Tata Tertib MPR (diputuskan tanggal 9 November 2001). Tetapi, pada saat (tanggal) yang bersamaan (9 November 2001 pula), MPR memutuskan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 pada pasal 24C ayat (1) bahwa **Mahkamah Konstitusi antara lain berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final** untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan iembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Putusan-putusan MPR seperti itu membingungkan dan saling bertentangan satu dengan yang lain.

3. Pasal 2 ayat (2) dan pasal 3 berkaitan dengan keberadaaan MPR dan wewenangnya tidak perlu ada. Untuk menetapkan dan mengubah UUD dapat dilakukan oleh forum *legitiatum*, yaitu sidang gabungan antara DPR dan DPD (eksistensi DPR dan DPD sudah dicantumkan dalam perubahan UUD 1945 Bab VII dan VIIA). Dalam hal pengambilan keputusan hendaknya dilakukan secara musyawa-

² Pasal 2 ayat (2) berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara". Sedangkan pasal 3 Perubahan Ketiga UUD 1945 yang diputuskan dalam Sidang Tahunan MPR tanggal 9 November 2001 menyatakan: "(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar" (*Perubahan Ketiga*); Semen-tara itu, *Rancangan Perubahan Keempat* untuk pasal 3 ayat (2) menegaskan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada pemilihan umum"; (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Perubahan Ketiga*); (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Da-sar (*Perubahan Ketiga*)".

rah untuk mencapai mufakat dan kalau tidak dapat dicapai dalam batas waktu yang ditentukan, baru dilakukan dengan pemungutan suara untuk mendapatkan suara terbanyak (ketentuan pasal 2 ayat 3 Perubahan UUD 1945 tidak relevan). Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pilihan langsung rakyat dalam Pemilu, sudah absah jika dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan oleh karena itu tidak perlu ada forum sidang MPR untuk melantik kedua petinggi negara dan pemerintahan pilihan rakyat tersebut.

4. Rumusan Pasal 5 ayat (2)³ membuka peluang bagi Presiden untuk bertindak se-wenang-wenang. Seolah-olah semua undang-undang baru dapat dilaksanakan dan ditegakkan jika sudah ada peraturan pemerintahnya yang dibuat oleh Presiden. Inilah yang menyebabkan adanya *policy of non-enforcement law* (kebijakan untuk tidak menegakkan hukum). Akan lebih bijak jika dirumuskan bahwa Presiden dapat mengeluarkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

5. Pasal 6A ayat (3)⁴ akan sangat sulit diperlukan oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Cukup *fair* untuk menyatakan pemenang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah pasangan yang memperoleh suara terbanyak yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia. Selanjutnya, mengenai institusi yang melantik pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pemenang Pemilu dilakukan oleh Mahkamah Agung.

³ Pasal 5 ayat (2) berbunyi: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya".

⁴ Pasal 6A ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 berbunyi: "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden".

6. Konstruksi pemikiran dalam pasal 7A,⁵ 7B dan 7C tidak mencerminkan pe-

⁵ Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD 1945 berbunyi: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden".

⁶ Pasal 7B Perubahan Ketiga UUD 1945 yang terdiri atas tujuh ayat menegaskan hal-hal berikut: "(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden; (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi; (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan ter-

Iaksanaan mekanisme *checks and balances* yang memadai, sekaligus menunjukkan DPR heavy sehingga memberi peluang DPR bertindak sewenang-wenang terhadap Presiden dan/atau wakil Presiden:

- Di satu pihak, DPR diberi wewenang untuk mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 7A dan 7B), sebaliknya di pihak lain Presiden tidak dapat membekukan/membubarkan DPR (Pasal 7C). Hal ini mengindikasikan terjadinya DPR heavy, dan sebaliknya *executive powerless*, padahal kedua-duanya sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Di sini terdapat *power imbalances* (ketidakseimbangan kekuasaan) antara DPR dan Eksekutif. Di samping itu, juga tidak jelas paham sistem pemerintahan yang mendasari hubungan kekuasaan seperti itu.

cela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat; (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut; (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat".

⁷ Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa: "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat Rakyat".

- Kecuali⁸ itu, DPD yang menurut pasal 22C⁹ dan pasal 22E yang seperti halnya DPR sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dalam Pemilu tidak diberi kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Di sini terdapat perbedaan kewenangan antara DPR dan DPD, padahal bukan hanya keanggotaannya tetapi juga bobot kedua lembaga ini sama, yakni sebagai bagian dari lembaga legislatif.
- Jika tuduhan DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden bahwa mereka telah melakukan pelanggaran hukum telah divonis terbukti secara sah oleh Mahkamah Konstitusi, maka wajar jika Presiden dan/atau Wakil Presiden segera dicopot dari jabatannya. Tetapi jika ternyata Mahkamah Konstitusi memvonis bahwa

⁸ Pasal 22C Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa: "(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum; (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun; (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang".

⁹ Pasal 22E Perubahan Ketiga UUD 1945 berbunyi: "(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik; (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan; (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri; (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang".

tuduhan DPR terhadap Presiden dan/ Wakil Presiden itu tidak benar, maka sanksi apa yang akan diberikan kepada DPR tidaklah tercantum dalam rumusan-rumusan Perubahan UUD 1945. Dalam kasus seperti ini, seharusnya DPR secara langsung membukukan diri, dan Mahkamah Agung secara serta merta memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk mengadakan Pemilu guna memilih para anggota DPR yang baru. Sebab jika DPR tidak diberikan *penalty* akan menimbulkan saling tidak percaya dan ketegangan politik antara Presiden dan DPR maupun antara DPR dan Mahkamah Konstitusi, yang hasil akhirnya adalah instabilitas pemerintahan.

7. Berkenaan dengan pasal 8 ayat (2),¹⁰ jika terjadi kekosongan Wakil Presiden, tidak perlu ada pengisian kekosongan jabatan Wakil Presiden tersebut, apalagi dipilih oleh MPR. Sebab Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dalam satu paket.
8. Sehubungan dengan Pasal 8 ayat (3),¹¹ jika Presiden dan Wakil Presiden ber-

¹⁰ Pasal 8 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa: "Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden".

¹¹ Pasal 8 ayat (3) Rancangan Perubahan (Kempat) UUD 1945 sebagaimana dimuat dalam Tap No. XI/MPR/2001 terdapat dua alternatif: Alternatif 1 berbunyi: "Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Pelaksana Tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya satu bulan setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih

halangan tetap secara bersama-sama, pemegang jabatan sementara Kepresidenan seyoginya dilakukan oleh Triumvirat (Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama karena mereka adalah para pembantu Presiden). Kemudian, dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah terjadinya kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama, KPU harus menyelenggarakan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden baru dalam satu paket.

9. Pasal 9 tentang sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden cukup dilakukan di hadapan Mahkamah Agung.¹²
10. Rumusan pasal 11, dan pasal 14 ayat (2)¹³ lagi-lagi menunjukkan DPR heavy

suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya". Alternatif 2 berbunyi: "Dalam hal terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden pada waktu yang bersamaan, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat dan Ketua Dewan Perwakilan Daerah masing-masing bertindak sebagai pelaksana tugas sementara Presiden dan pelaksana tugas sementara Wakil Presiden. Selambat-lambatnya satu bulan setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya".

¹² Menurut pasal 9 Perubahan Pertama UUD 1945, sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang maka Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

¹³ Pasal 11 menegaskan bahwa: "(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan

dan sekaligus mengabaikan peran dan fungsi DPD.¹⁴ Sedangkan pasal 13 ayat (2) dan (3) sudah menunjukkan campur tangan berlebihan DPR terhadap kekuasaan eksekutif.

11. Rumusan Pasal 16 tentang DPA tidak perlu ada tetapi Presiden dapat membentuk badan penasihat yang dirasa penting dengan persetujuan DPR dan DPD. Sebab nasihat DPA itu, baik dilaksanakan ataupun tidak oleh Presiden tidak ada konsekuensinya apapun, sehingga keberadaan DPA selama ini hanya memboroskan keuangan negara.
12. Rumusan pasal 17 ayat (4) tentang pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang sekali lagi menunjukkan konstruksi DPR heavy yang dapat mencampuri terlalu jauh kekuasaan dan kewenangan Presiden.
13. Rumusan pasal 18 mengacaukan asas desentralisasi dan otonomi. Pasal 18 ayat (1)¹⁵ menunjukkan adanya prinsip

perjanjian dengan negara lain (UUD 1945 sebelum diubah); (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Perubahan Ketiga UUD 1945); (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang (Perubahan Ketiga UUD 1945". Sedangkan Pasal 14 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945 menegaskan bahwa: "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".

¹⁴ Pasal 13 ayat (2) dan (3) menyatakan bahwa: (1) "Dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Perubahan Pertama UUD 1945); (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Perubahan Pertama UUD 1945").

¹⁵ Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 menegaskan bahwa: "Negara Kesatuan Re-

desentralisasi, yang di dalamnya terkandung hirarki kewenangan dalam sistem pemerintahan. Tetapi dengan adanya rumusan ayat (2) bahwa pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota bersifat otonom, maka prinsip desentralisasi itu gugur dengan sendirinya. Persoalan tidak berhenti di sini, sebab prinsip otonomi mestinya tidak mengenal otonomi secara bertingkat, padahal yang tercantum dalam ayat (2) menegaskan otonomi daerah secara bertingkat. Ini jelas membingungkan dan pasti akan menimbulkan banyak persoalan kompleks pada tingkat implementasinya.¹⁶ Sementara itu, rumusan pasal 18 ayat (4) menimbulkan banyak interpretasi, apakah demokratis dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota itu berarti dipilih langsung oleh rakyat, ataukah dipilih oleh DPRD pada masing-masing tingkatan pemerintahan. Mestinya, dalam hal ini rumusan ayat itu harus tegas, dan mencerminkan konsistensi dasar pemikiran tentang keadulatan rakyat.

14. Rumusan Pasal 18A ayat (1),¹⁷ khususnya anak kalimat "dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah" akan mengakibatkan hubungan hirarkis antara Pemerintah Pusat dengan Propinsi, Kabupaten dan Kota menjadi tidak bermakna. Bisa jadi, masing-masing Propin-

publik Indonesia dibagi atas daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang".

¹⁶ Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara langsung oleh rakyat".

¹⁷ Pasal 18A ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 selengkapnya berbunyi: "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah propinsi, kabupaten, dan kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah".

si, Kabupaten dan Kota menyatakan diri mempunyai kekhususan dan keragaman, yang pengaturan hubungannya dengan Pemerintah Pusat harus dilakukan masing-masing secara khusus dan beragam pula. Masalahnya, siapa yang menentukan kekhususan dan keragaman itu, dan pada batasan-batasan apa suatu daerah dinyatakan mempunyai kekhususan yang meinhedakannya dengan daerah-daerah lain?

15. Pasal 20 ayat (1)¹⁸ menimbulkan persoalan jika dikaitkan dengan adanya DPD (Bab VIIA), apakah kekuasaan membentuk undang-undang itu hanya ada pada DPR ataukah DPR bersama-sama dengan DPD? Dalam hal ini sekali lagi, terdapat diskriminasi terhadap DPD.
16. Pasal 22C ayat (2)¹⁹ mengkonstruksikan secara konstitusional tentang adanya dominasi DPR terhadap DPD. Sebab jumlah anggota DPR dan DPD sangat timpang. Apa yang menjadi dasar penentuan jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR?
17. Ketentuan-ketentuan dalam pasal 22D²⁰ tentang hak dan wewenang DPD yang

¹⁸ Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945 menegaskan bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

¹⁹ Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 berbunyi: "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat".

²⁰ Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945 hanya menegaskan bahwa: "(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang ber-

hanya dibatasi pada soal-soal yang berhubungan dengan otonomi daerah, sedangkan terhadap masalah-masalah nasional lainnya seperti pertahanan negara, politik luar negeri, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya berada di luar wewenang DPD. Dengan rumusan seperti tercantum dalam pasal ini mengandung arti bahwa secara konstitusional ada diskriminasi terhadap DPD dihadap-hadap dengan DPR, sekaligus menunjukkan bahwa DPD tidak di-beri wewenang ikut memutuskan kebijakan-kebijakan nasional bangsa dan negara yang seharusnya juga menjadi tanggung jawab mereka sebagai wakil dari daerah-daerah. Dengan demikian, MPR melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 memberi peluang bagi munculnya ketidakpuasan daerah dan, oleh karena itu, mendorong potensi separatisme daerah.

18. Pasal 22E²¹ tentang Pemilihan Umum untuk memilih empat institusi sekali-

kaitan dengan otonomi daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang".

²¹ Pasal 22E Perubahan Ketiga UUD 1945 selengkapnya berbunyi seperti berikut: "(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum,

gus, yaitu: memilih para anggota DPR; DPRD; DPD, dan memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden dalam waktu yang bersamaan, kiranya akan sangat memberatkan rakyat. Ketika pemilu-pemilu sebelumnya yang hanya untuk memilih anggota DPR dan DPRD saja sudah sering memicu konflik horizontal antarpendukung parpol peserta Pemilu, dapat dibayangkan konflik macam apa lagi yang sangat mungkin akan terjadi pada saat dilangsungkannya empat pemilu secara bersamaan waktunya. Akan lebih bijaksana jika Pemilu ini dilaksanakan pada waktu yang berbeda-beda.

19. Pasal 23 ayat (2) dan pasal 23F ayat (1)²² sekali lagi menunjukkan bahwa MPR mengkonstruksikan agar DPD tidak diberi hak penuh untuk ikut memutuskan masalah keuangan negara. Dengan sekadar memberikan pertimbangan, dalam hal ini DPD sengaja dibuat menjadi inferior.

bebas dan rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik; (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan; (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri; (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang".

²² Pasal 23 ayat (20) Perubahan Ketiga UUD 1945 hanya menegaskan bahwa: "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah". Sedangkan Pasal 23F ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 hanya menegaskan bahwa: "Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden".

20. Pasal 24 ayat (2)²³ menimbulkan multi penafsiran apakah kekuasaan kehakiman itu ada pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, ataukah pada Mahkamah Agung dengan membawahi badan-badan peradilan termasuk Mahkamah Konstitusi? Kalau penafsirannya adalah kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, berarti kedudukan antara keduanya setara. Masalahnya mengapakah Mahkamah Agung yang kedudukannya setara dengan Mahkamah Konstitusi hanya memiliki wewenang untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan di bawah undang-undang (pasal 24A ayat 1)? Sementara itu Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk melakukan *judicial review* atas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (pasal 24C ayat 1). Dari kewenangan yang dimiliki ini timbul pertanyaan apakah Mahkamah Konstitusi lebih tinggi kedudukannya daripada Mahkamah Agung? Tetapi jika penafsirannya adalah kekuasaan kehakiman ada pada Mahkamah Agung, dan secara struktural Mahkamah Konstitusi berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung, yang menjadi tidak lazim adalah wewenang Mahkamah Konstitusi yang lebih tinggi daripada wewenang Mahkamah Agung.

21. Pasal 24C ayat (3)²⁴ mengenai pencalonan hakim konstitusi oleh Presiden,

²³ Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".

²⁴ Pasal 24C ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa: "Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden".

DPR dan MA akan menimbulkan *conflict of interests* dari ketiga institusi yang bersangkutan. Kalau kedudukan Mahkamah Konstitusi setara dengan Mahkamah Agung, mengapa pencalonan hakim konstitusi tidak dilakukan oleh Komisi Yudisial seperti yang dilakukan dalam pencalonan Hakim Agung?

22. Rumusan Pasal 25²⁵ menimbulkan implikasi bahwa masing-masing orang yang diangkat dan diberhentikan sebagai hakim harus ditetapkan dengan undang-undang. Demikian juga halnya rumusan pasal 26 ayat (1) tentang warga negara Indonesia, masing-masing orang yang

²⁵ Pasal 25 UUD 1945 berbunyi: "Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang".

karena proses naturalisasi menjadi warga negara Indonesia harus disahkan dengan undang-undang.

23. Pasal 28I ayat (1) terdapat rumusan: ".... Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat diurangi dalam keadaan apapun". Perumusan ini di dalam UUD akan menutup peluang terbatas untuk menerapkan asas berlaku surut sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Kedudukan UU lebih rendah daripada UUD, sehingga perumusan UU yang bertentangan dengan UUD menjadi batal demi hukum. Di dalam Pasal 43 UU No. 26/2000 ditegaskan bahwa pelanggaran berat HAM yang terjadi sebelum disahkannya UU ini, diperiksa dan diputuskan oleh Pengadilan HAM Ad Hoc.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi melemah dari 4,8 persen pada tahun 2000 menjadi 3,3 persen pada tahun 2001. Kecenderungan penurunan ini diperkirakan masih berlangsung setidak-tidaknya hingga semester pertama tahun 2002 ini. Prospek pertumbuhan di tahun 2002 bergantung pada pemulihan ekspor, yang juga dipengaruhi oleh pemulihan ekonomi global. Selain itu, tidak menentunya iklim investasi dalam negeri telah menghambat ekspansi ekspor tahun ini. Aliran modal keluar (*capital outflow*) swasta di-

perkirakan mencapai US\$11 miliar di tahun 2001.

Inflasi mencapai lebih dari 14 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Sementara itu, inflasi bulanan tercatat sebesar 2 persen di bulan Januari 2002, dipicu oleh kenaikan harga BBM dan bencana banjir. Namun pertumbuhan uang beredar telah sesuai dengan target, yakni 12-13 persen setahun. Penurunan tingkat suku bunga riil memberi sumbangan terhadap pertumbuhan kredit domestik sepanjang tahun 2001. Akan tetapi, penurunan penyaluran kredit bank kepa-

da industri pengolahan saat ini kembali mengoreksi perkiraan semula atas prospek investasi mendatang, khususnya bagi sektor riil.

Sebaliknya, penurunan suku bunga SBI telah mendorong kenaikan harga dan aktivitas perdagangan saham. Dari pergerakan rupiah, perkembangan peristiwa ekonomi terkini – pengucuran dana IMF sebesar US\$340 juta dan pembatalan perpanjangan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) – menguatkan apresiasi terhadap rupiah. Untuk selanjutnya, pelaku pasar akan menunggu hasil transaksi divestasi BCA, penjadwalan kembali utang dalam Paris Club, serta langkah pemerintah dalam menangani utang dalam negeri.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Pertumbuhan ekonomi Indonesia terus menurun. Pertumbuhan PDB sebesar 3,3 persen selama tahun 2001, turun dari angka 4,8 persen pada tahun 2000

(Tabel 1). Seluruh sektor mencatat laju pertumbuhan yang lebih lambat pada tahun 2001 dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Sumber utama pertumbuhan secara berurutan, yakni industri pengolahan; diikuti perdagangan, hotel dan restoran; serta transportasi dan komunikasi. Ketiga sektor ini menyumbang 76 persen dari pertumbuhan PDB di tahun 2001. Sementara itu, dua sektor primer, yakni pertanian serta pertambangan dan penggalian mengalami pertumbuhan negatif sejak triwulan ketiga tahun 2001.

Dari sisi pengeluaran, pelambatan ekonomi pada tahun 2001 terutama disebabkan oleh merosotnya investasi dan ekspor (Tabel 2). Data dari triwulan pertama hingga keempat tahun 2001 menggambarkan dengan jelas perkembangan ini. Investasi melemah dari 18,9 persen menjadi -7,1 persen, sementara ekspor merosot tajam dari 18,4 persen menjadi -12,9 persen. Sementara itu, konsumsi sektor rumah tangga maupun pemerintah meningkat.

Tabel 1

PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT SEKTOR (% Perubahan)

	% Perubahan		Kontribusi terhadap Pertumbuhan (%)	
	2000	2001	2000	2001
Pertanian	1,1	0,6	4,1	3,1
Pertambangan	5,9	-0,6	11,8	-1,9
Industri Pengolahan	6,2	4,3	33,4	34,5
Listrik, Gas, dan Air	8,8	8,4	2,9	4,2
Bangunan	4,3	4,0	5,2	7,0
Perdagangan, Hotel dan Restoran	5,4	5,1	17,7	24,5
Transportasi dan Komunikasi	9,4	7,5	13,7	16,6
Keuangan	4,7	3,0	6,7	6,2
Jasa	2,2	2,0	4,5	5,7
Produk Domestik Bruto	4,8	3,3	100,0	100,0

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik*.

Tabel 2

PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT PENGELOUARAN (% Perubahan)

	% Perubahan		Kontribusi terhadap Pertumbuhan (%)	
	2000	2001	2000	2001
Konsumsi Swasta	3,6	5,9	14,3	51,3
Pengeluaran Pemerintah	6,5	8,2	2,5	7,3
Pertambahan Modal	23,7	4,0	24,2	11,3
Ekspor Barang dan Jasa	26,1	11,9	35,1	6,7
Impor Barang dan Jasa	21,1	8,1	23,0	23,5
Produk Domestik Bruto	4,8	3,3	100,0	100,0

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik*.

Tahun 2001 lalu, ekonomi masih dapat berharap pada konsumsi domestik. Akan tetapi, menurunnya kepercayaan konsumen dan dunia usaha dapat memberikan tekanan pada kinerja pertumbuhan di triwulan pertama tahun 2002 (Grafik 1). Ditambah lagi, tidak stabilnya situasi politik dan cuaca yang tidak menentu. Oleh karena itu, tingkat pertumbuhan dua triwulan berikutnya diperkirakan hanya men-

capai 3 persen sampai 3,5 persen, dan ekspor diperkirakan baru mulai pulih kembali pada triwulan ketiga tahun 2002.

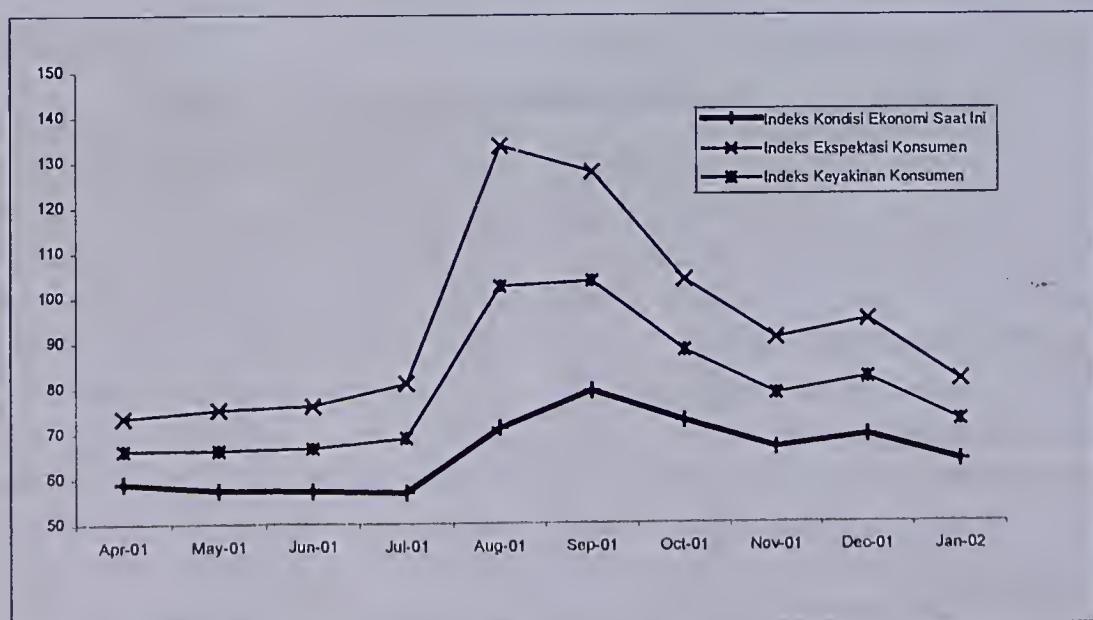
PERKEMBANGAN MONETER

Inflasi

Laju inflasi hampir mencapai 2 persen di bulan Januari 2002. Peningkatan ini di-

Grafik 1

INDEKS SURVEI KONSUMEN



Sumber: Bank Indonesia, *Hasil Survei Konsumen*, Januari 2002.

sebabkan oleh kenaikan harga bahan makanan dan transportasi. Penundaan pengumuman kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) telah menciptakan spekulasi terhadap harga dan stok barang sejumlah kebutuhan pokok. Faktor lain adalah kenaikan upah minimum sekitar 20-30 persen di beberapa kota serta kenaikan tarif dasar listrik (TDL).

Inflasi tahunan mencapai 14,4 persen di bulan Januari dibandingkan dengan tahun sebelumnya, angka inflasi tertinggi sejak 1999. Meskipun demikian, masih terdapat peluang penurunan inflasi *year-on-year* pada bulan-bulan berikutnya. Namun, pencapaian inflasi satu digit merupakan tugas berat bagi Bank Indonesia. Kenaikan harga BBM dan listrik kembali diperkirakan terjadi pada tahun 2002. Sementara, masih rentannya sektor perbankan tetap menjadi kendala serius bagi efektifnya kebijakan moneter.

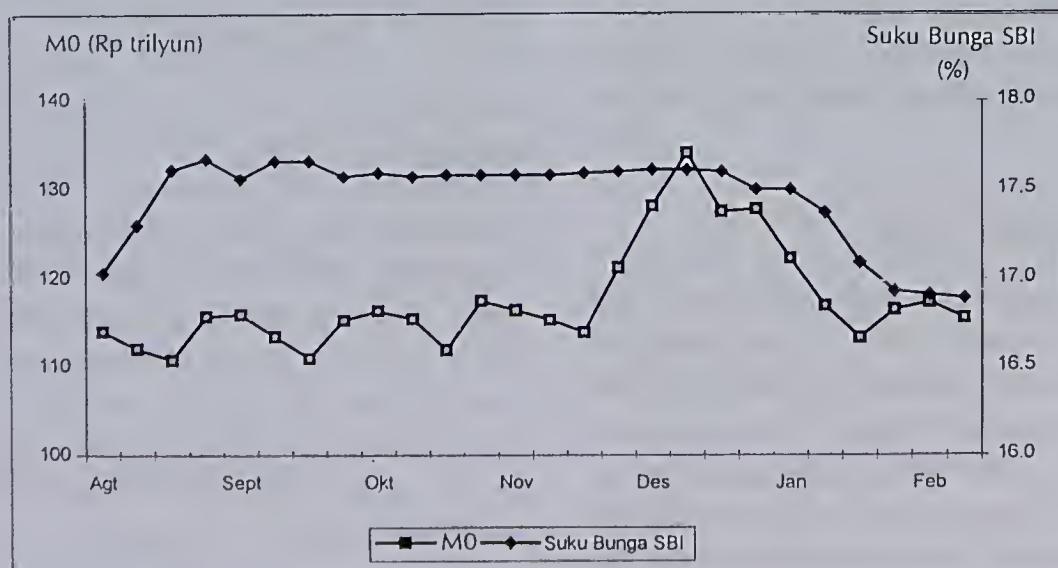
Uang Beredar dan Suku Bunga

Meski inflasi meningkat, pertumbuhan uang beredar di bulan Januari 2002 ini telah sesuai target, yakni 12-13 persen. Namun, dengan meningkatnya permintaan uang menyusul kenaikan harga BBM, TDL, dan upah minimum, perlu dicermati apakah laju pertumbuhan saat ini tetap dapat dipertahankan.

Karena pertumbuhan uang beredar sesuai target, suku bunga, khususnya SBI mulai turun di bulan Januari 2002. Tingkat SBI (1 bulan) turun dari 17,6 persen menjadi 16,9 persen dari akhir Desember 2001 – Januari 2002 (Grafik 2). Ini mencerminkan berkurangnya upaya BI untuk menarik kembali uang dari peredaran. Penurunan suku bunga ini juga dipengaruhi oleh penurunan *swap premium* dari 16,7 persen menjadi 15,4 persen. Sementara itu, indikator suku bunga lainnya – *time deposit*

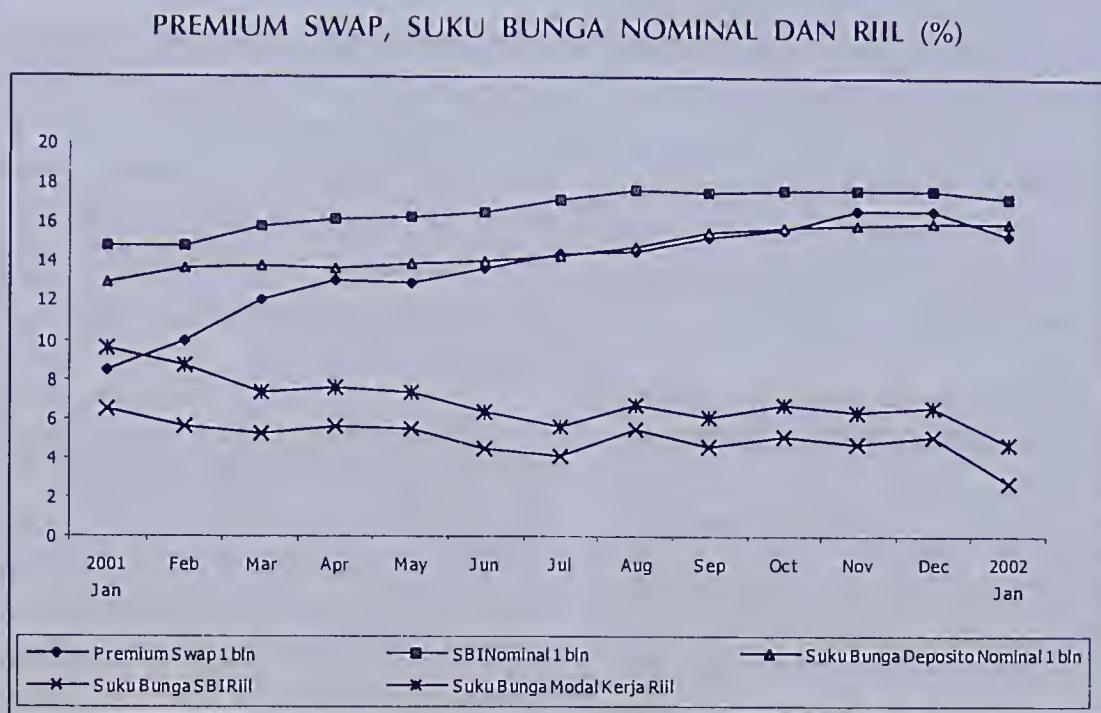
Grafik 2

M0 DAN SUKU BUNGA SBI



Sumber: Bank Indonesia.

Grafik 3



Sumber: Bank Indonesia.

dan *working capital* – tidak menunjukkan perubahan yang berarti (Grafik 3).

Perkembangan tingkat suku bunga diperkirakan akan kembali flat. Peningkatan inflasi akan kembali menekan suku bunga. Meski ada kemungkinan tetap mengalami penurunan, tingkat SBI tidak akan berada di bawah 16,5 persen, dan kuncinya terletak pada pertumbuhan uang beredar.

Pertumbuhan Kredit

Karena inflasi tumbuh lebih cepat dari pada suku bunga, tingkat suku bunga riil mengalami penurunan sepanjang tahun 2001. Penurunan tingkat suku bunga riil merupakan faktor paling menentukan terhadap pemulihan kredit domestik selama tahun ini. Akan tetapi, selama beberapa bulan terakhir, penyaluran kredit menunjukkan penurunan. Penurunan ini justru

terlihat pada kredit industri pengolahan dan konsumsi yang memegang porsi hampir 60 persen dari total kredit yang disalurkan. Sementara itu, dari perbandingan total kredit dan jumlah *broad money* (M2) dapat disimpulkan bahwa aktivitas sektor perbankan terhadap pemulihan sektor riil masih rendah.

Rupiah dan IHSG

Indeks harga saham gabungan (IHSG) meningkat dari 370 menjadi sekitar 450 pada aktivitas perdagangan Desember 2001 – Januari 2002. Meski volume transaksi hanya mengalami sedikit peningkatan, penurunan suku bunga sejak Desember 2001 lalu mendorong terjadinya kenaikan harga saham.

Kekecewaan terhadap 100 hari kinerja pemerintahan Megawati membawa ru-

Grafik 4



Sumber: RP/USD: *Pacific Exchange Rate Service*, University of British Columbia, <http://pacific.commerce.ubc.ca/xr>; IHSG: *JSX Monthly Statistics*.

piah dari Rp. 8.500/US\$ di bulan Agustus kembali pada tingkatan Rp. 10.000/US\$ pada November 2001. Sejak itu rupiah stabil di kisaran Rp. 10.000-10.500/US\$. Pencairan dana IMF sebesar US\$340 juta serta perpanjangan program IMF hingga Desember 2003 membantu stabilisasi rupiah pada tingkatan ini. Pergerakan rupiah dalam jangka pendek mendatang ditentukan sepenuhnya oleh perkembangan proses divestasi BCA, kemampuan BI mengendalikan pertumbuhan uang beredar, serta penjadwalan kembali utang pada forum Paris Club.

NERACA PEMBAYARAN

Ekspor dan Impor

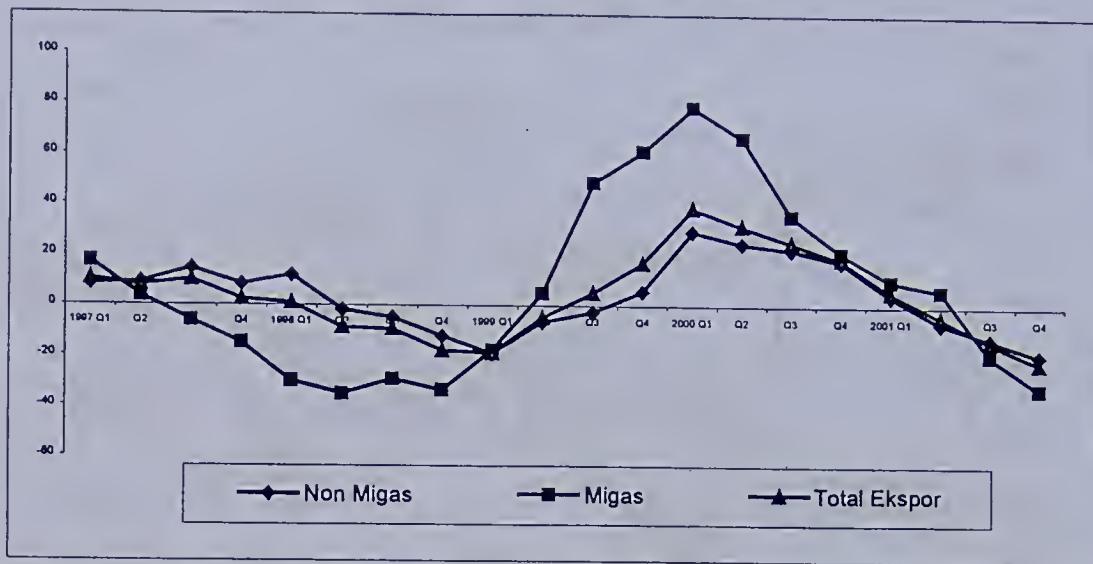
Ekspor menunjukkan kinerja yang mengecewakan sepanjang tahun 2001. Ki-

nerja ini terutama disebabkan oleh turunnya permintaan global, yang diperburuk oleh tragedi WTC. Perkembangan yang sama juga terjadi dalam impor. Total neraca perdagangan mengalami surplus sekitar US\$25 miliar pada tahun 2001, namun masih lebih rendah dibandingkan dengan tahun 2000 yang lalu, yakni US\$28 miliar.

Prospek ekspor pada tahun 2002 akan tergantung pada pemulihan ekonomi global, khususnya ekonomi AS pada paruh kedua tahun ini. Akan tetapi, meskipun perekonomian global kembali pulih, kinerja ekspor tetap ditentukan oleh upaya perbaikan faktor domestik. Faktor domestik yang dimaksud adalah iklim investasi yang diperlukan bagi perluasan ekspor. Jika investasi tidak dapat digerakkan, maka Indonesia tidak akan berada dalam

Grafik 5

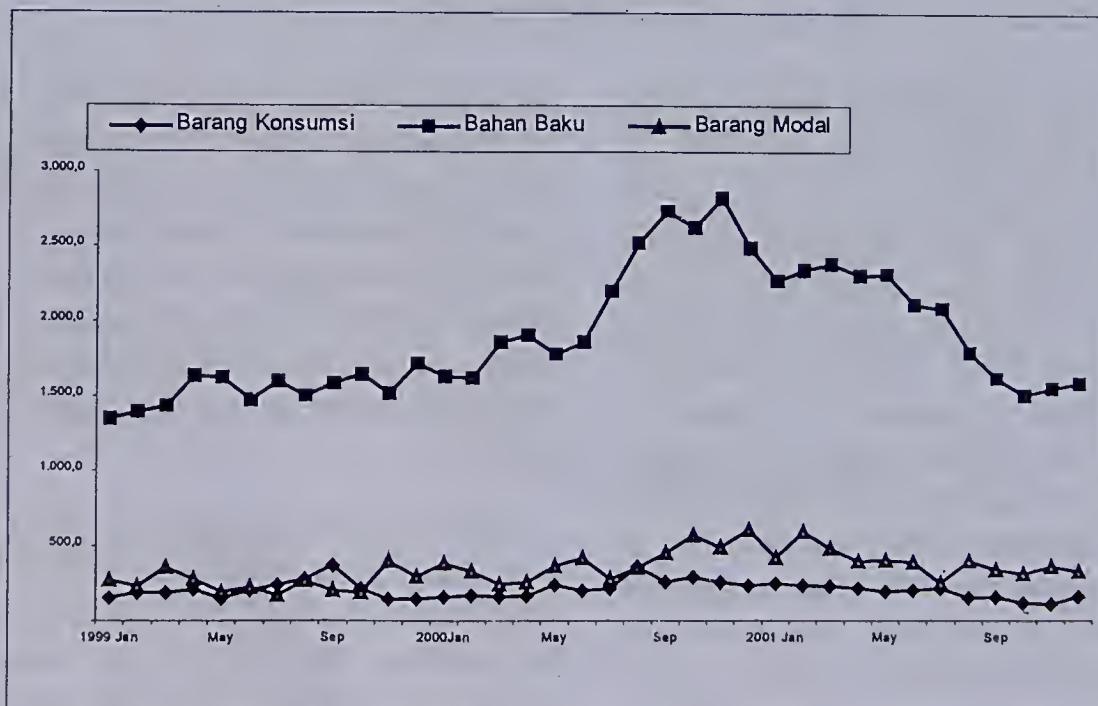
PERTUMBUHAN EKSPOR (%)



Sumber: Badan Pusat Statistik, *Buletin Ringkas*, berbagai edisi.

Grafik 6

IMPOR MENURUT KATEGORI (US\$ Milyar)



Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Statistik*.

posisi untuk menikmati *upswing* dari permintaan eksternal yang terjadi.

Nilai total ekspor pada tahun ini sebesar US\$56 miliar, atau secara kesel-

ruhan mengalami penurunan sekitar 9,8 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Penurunan terbesar dipicu oleh komoditas non-migas yang memegang porsi hampir 78 persen dari nilai total

ekspor, yakni sebesar 10,3 persen. Sementara itu, ekspor migas turun sebesar 9,4 persen (Grafik 5).

Perbandingan nilai impor tahun 2001 terhadap tahun sebelumnya sebesar 92 persen. Namun, penurunan ini lebih disebabkan oleh adanya pengaruh ketergantungan ekspor terhadap komponen impor. Oleh karena itu, penurunan nilai ekspor diikuti oleh penurunan nilai impor. Berdasarkan penggunaan, 77,5 persen dari total impor masih berupa impor bahan mentah dan setengah jadi (Grafik 6). Oleh karena itu, prospek impor mendatang sangat ditentukan oleh pemulihan di sektor riil. Sementara itu, melemahnya harga minyak di pasar dunia menjadi penyebab penurunan nilai impor migas.

Neraca Modal: Arus Keluar Bersih

Capital outflow swasta untuk semester pertama tahun 2001 adalah sebesar US\$5,9 miliar. Sementara itu, *official capital* juga mengalami defisit sebesar US\$0,4 miliar karena pembayaran utang tetap melebihi pinjaman. Jika kecenderungan ini terus berlangsung, diperkirakan *capital outflow* pada tahun 2001 mencapai US\$11-12 miliar.

Capital outflow diperkirakan terus berlangsung, karena baik pemerintah maupun swasta masih memiliki beban utang yang besar. Akibatnya, satu-satunya faktor yang dapat membalikkan aliran modal keluar tersebut adalah investasi luar negeri, yang bergantung sepenuhnya pada kepercayaan pasar.

DIVESTASI BCA

Meskipun tender telah dilaksanakan, masuknya investor asing –*Standard Chartered Bank* atau *Farallon Capital*– ke Bank Central Asia (BCA) masih saja menimbulkan kontroversi. Padahal, kenyataan bahwa pemenang adalah institusi asing dapat memiliki pengaruh yang positif terhadap sistem perbankan. Pertama, ini akan meningkatkan kepercayaan publik, khususnya pihak asing. Kedua, pengambilan keputusan kredit akan lebih didasarkan pada peraturan perbankan yang baku.

Divestasi BCA merupakan kasus yang menarik karena beberapa alasan. Pertama, keberhasilan transaksi BCA dapat digunakan sebagai acuan bagi divestasi bank atau perusahaan lain di bawah kendali Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Kedua, merujuk pada kegagalan pemerintah untuk menjamin seluruh transfer aset PT. Semen Gresik kepada Cemex membuat kepastian penjualan saham BCA sebesar 51 persen juga masih dalam tanda tanya.

Ketiga, permasalahan obligasi dalam neraca BCA. Seperti diketahui, nilai dari divestasi BCA diperkirakan hanya Rp. 5-6 trilyun. Sementara, negara masih menanggung beban bunga obligasi sekitar Rp. 7 trilyun. Ini artinya, pembeli BCA dapat membayar penjualan saham hanya dari uang publik berupa pembayaran bunga obligasi pemerintah.

Di sisi lain, beberapa penawar menghendaki agar pemerintah menarik obligasinya di BCA karena lebih dipandang sebagai liabilitas daripada aset. Jika ini terjadi, satu-satunya cara penggantian

yang dimungkinkan adalah dengan mengkonversi obligasi di BCA ke dalam aset lain berupa kredit yang dibeli di BPPN melalui mekanisme *bond to loan swap*.

MENGELOLA UTANG DALAM NEGERI PEMERINTAH

Membengkaknya beban utang pemerintah akibat penerbitan obligasi bank-bank bermasalah menuntut penanganan serius. Pemerintah harus mempercepat penyelesaian utang dalam negeri, yang hingga Desember 2001 mencapai Rp. 653 trilyun. Sejumlah besar obligasi ini akan jatuh tempo pada tahun 2004-2009, dan ini jelas akan membahayakan perimbangan anggaran. Tercatat pada tahun anggaran saat ini, pembayaran bunganya saja diperkirakan sekitar Rp. 88,5 trilyun atau mencapai 27 persen dari total pendapatan dalam negeri pemerintah.

Ada tiga alternatif pendekatan bagi pemerintah untuk mengelola utang dalam negeri ini. Akan tetapi, tidak satu pun dari pendekatan ini mudah untuk diimplementasikan karena berbagai alasan praktis dan risiko. Pertama, penjadwalan kembali utang melalui penggantian obligasi untuk memperpanjang masa jatuh tempo. Karena tidak terdapat pasar sekunder, pendekatan ini akan menyebabkan rasio kecukupan modal (CAR) bank pemegang obligasi bisa menjadi turun.

Kedua, pembelian kembali obligasi. Pemerintah tentu saja akan memerlukan uang dalam jumlah besar untuk dapat menarik obligasi dari bank-bank yang telah didivestasi.

Ketiga, penukaran obligasi dengan aset lain. Pilihan ini memerlukan kondisi di

mana nilai aktual dari aset-aset restrukturasi di bawah kendali BPPN mencukupi. Padahal, nilai pengembalian yang akan diperoleh berdasarkan nilai likuidasi aset BPPN diperkirakan hanya sekitar Rp. 167,74 trilyun.

PERPANJANGAN PKPS DIBATALKAN

Kontroversi perpanjangan PKPS eks bank-bank bermasalah berakhir. Pemerintah secara resmi mencabut rekomendasi Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) yang memberikan perpanjangan PKPS dari empat tahun menjadi 10 tahun. Debitur hanya diberi waktu tiga bulan untuk menyelesaikan utangnya. Pemerintah mengatakan akan bertindak tegas pada debitur yang dinilai tidak kooperatif. Tindakan ini bisa berupa pernyataan kepailitan, pengambilalihan aset, atau penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

Selanjutnya ditegaskan bahwa penanganan PKPS yang dilakukan melalui *Master of Settlement and Acquisition Agreement* (MSAA), *Master Refinancing of Issuance Agreement* (MRNIA), dan *Akta Pengakuan Utang* (APU) tetap dilaksanakan sesuai dengan masing-masing pola perjanjian.

KAJI ULANG LOI: Sementara Lulus, Tetapi Masih Menyisakan Masalah

Secara umum IMF puas oleh kemajuan yang dihasilkan pemerintah dalam mencapai target ekonomi makro pada kaji ulang *letter of intent* (LoI) ke-4. Meski merisaukan laju inflasi tahun ini, IMF merilai instrumen kebijakan BI untuk mengontrol inflasi masih sesuai jalur. Januari lalu, IMF telah menyetujui pencairan pin-

jaman sebesar US\$360 juta yang telah tertunda sekian lama.

Namun, pemerintah juga gagal menuhi target sejumlah persyaratan pinjaman. Pertama, finalisasi amandemen UU Bank Indonesia. Kedua, pencapaian target sebesar Rp. 6,5 trilyun dari privatisasi BUMN untuk membiayai defisit anggaran. Hingga akhir tahun, hanya Rp. 3,5 trilyun yang mampu dikumpulkan. Hal ini terutama disebabkan oleh "tarik ulur" yang terjadi dalam penjualan PT. Semen Gresik – termasuk Semen Padang dan Semen Tonasa kepada Cemex. Bukan hal yang mustahil, dengan skema penawaran baru saat ini, jika akhirnya Cemex membatalkan investasinya di Indonesia.

Ketiga, privatisasi sektor perbankan. Pemerintah gagal menjual saham BCA dan Bank Niaga yang direncanakan akhir tahun lalu. Divestasi BCA direncanakan baru selesai pada Maret 2002. Sedangkan, penjualan Bank Niaga tertunda karena beratnya beban obligasi rekap berbunga tetap (*fixed rate*) yang dimiliki bank tersebut.

PARIS CLUB: PENJADWALAN KEMBALI UTANG?

Pemerintah kembali berharap memperoleh penjadwalan pembayaran utang jangka panjang sebesar US\$3 miliar pada pertemuan Paris Club III di bulan April. Penjadwalan yang diajukan meliputi pembayaran utang pokok dan bunga. Akan tetapi, pelaksanaan program yang tercantum dalam Lol dipastikan menjadi patokan dalam Paris Club tersebut.

Selain itu, pemerintah juga mengharapkan penjadwalan utang ini tidak di-

kaitkan dengan utang komersial yang berasal dari swasta,¹ karena dapat menurunkan peringkat utang luar negeri Indonesia dari CCC menjadi *selective default* (SD). Penurunan ini dikhawatirkan dapat menyebabkan peningkatan suku bunga terhadap utang pemerintah, maupun menghambat investasi.

POLEMIK KEBIJAKAN UPAH MINIMUM

Isu upah buruh minimum propinsi (UMP) mendominasi polemik ketenagakerjaan dan perkembangan upaya menarik investasi di Indonesia, dan tampaknya pemerintah tidak siap menyikapi hal ini. Terlebih lagi kewenangan keputusan kini berada di tangan Pemerintah Propinsi. Pemberlakuan UMP sampai sekarang belum kunjung disetujui oleh pengusaha. Sementara itu, pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) telah mencabut putusan sementara untuk menunda kenaikan UMP, yang rata-rata melebihi 30 persen di seluruh daerah.

Dalam isu ini, pemerintah berkepentingan di dua sisi sekaligus, yakni peningkatan konsumsi dan pertumbuhan sektor riil untuk menggerakkan perekonomian. Upah menjadi suatu indikasi daya beli masyarakat. Sebaliknya, ongkos dari kenaikan upah adalah rasionalisasi, atau bahkan hilangnya peluang terbangunnya lapangan kerja. Dampak ikutannya, tingkat upah sektor informal dapat tertekan karena limpahan tenaga kerja dari sektor formal.

¹Indonesia saat ini juga memiliki utang komersial dalam bentuk obligasi atau yang dikenal dengan *Yankee bond*.

Transnational Organized Crime: Isu dan Permasalahannya

Philips Jusario Vermonte

Fenomena Transnational Organized Crime (TOC) semakin berkembang pesat dan telah diidentifikasi sebagai ancaman keamanan baru. Konsep lama tentang keamanan yang statis telah dilengkapi dengan konsep human security yang menaruh perhatian pada keamanan sampai pada tingkat individu. Ancaman TOC sesungguhnya merupakan lokus yang menghubungkan konsepsi lama keamanan yang berorientasi pada state survival dan pemahaman baru human security yang menaruh perhatian sampai pada kesejahteraan individu.

Dalam konteks Indonesia, TOC merupakan ancaman keamanan yang nyata. Alasannya adalah bahwa dalam situasi transisi politik, state authority berada dalam titik lemah yang mengakibatkan tidak maksimalnya penegakan hukum. Di samping itu, garis perbatasan Indonesia yang panjang dan terbuka, menyebabkan kelompok-kelompok TOC menjadikan Indonesia sebagai lahan operasinya, sebagaimana dua bentuk TOC yang paling banyak ditemukan di Indonesia yakni human trafficking dan drug-trafficking yang akan diuraikan dalam tulisan ini.

PENDAHULUAN

FENOMENA kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organized crime/TOC*) semakin mengemuka, terlebih setelah aksi serangan terorisme ke New York dan Washington DC pada tanggal 11 September 2001 lalu. Aksi-aksi kelompok-kelompok teroris ini telah mengubah cara pandang secara drastis mengenai TOC yang, sebelum serangan 11 September tersebut terjadi, seringkali dianggap sebagai persoalan kriminal belaka dan karenanya hanya berhubungan dengan ketertiban dan sama sekali bukan persoalan mengenai keamanan yang mengancam keselamatan negara dan warganya.

Walaupun demikian, telah ada cukup banyak literatur mengenai TOC karena berbagai lembaga intelijen dunia sebenarnya telah mengidentifikasi adanya peningkatan aktivitas TOC dalam satu dekade terakhir. Oleh karena itu, isu TOC telah diidentifikasi sebagai isu keamanan "baru" setelah Perang Dingin usai. Walaupun demikian, isu TOC masih dikategorikan sebagai grey area *phenomena* (McFarlane, 1999: 24).

Karena pengelompokan yang semacam itu, sejauh ini belum ada definisi mengenai TOC yang diterima secara luas. Agaknya, belum adanya definisi operasional ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebelum Perang Dingin usai, fenomena kejahatan terorganisasi selalu diang-

gap sebagai fenomena domestik, yang hanya dihadapi oleh segelintir negara seperti Italia, Jepang ataupun Amerika Serikat (Williams, 1995: 57). Kejahatan terorganisasi sendiri pada umumnya didefinisikan sebagai bentuk kejahatan yang "menyediakan barang atau jasa secara ilegal untuk mendapatkan keuntungan".¹

Berkembangnya kelompok-kelompok kejahatan terorganisasi menjadi berkarakter transnasional terutama didorong oleh kemajuan pesat teknologi, semakin eratnya perdagangan internasional dan juga situasi geopolitik setelah Perang Dingin. Pertumbuhan aktivitas bisnis ilegal yang dijalankan TOC dipicu juga oleh meluasnya jangkauan bisnis legal yang didorong oleh berbagai kemudahan sebagai konsekuensi dari kemajuan teknologi dan semakin terkaitnya ekonomi dunia satu sama lain (Shelley, 1995: 465). Ringkasnya, meluasnya bisnis legal diikuti dengan meluasnya sisi lain dari mata uang yang sama, yakni bisnis ilegal yang digerakkan oleh TOC.

Dengan awalan demikian, tulisan ini menggunakan istilah TOC yang lebih mengedepankan *manifestasi* daripada penggunaan *definisi* TOC yang ketat. Sebagaimana ditawarkan oleh Bunbongkarn, et al. (1999: 4), kejahatan transnasional adalah bentuk kejahatan yang harus memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

"(1) lintas batas, baik yang dilakukan oleh orang (penjahat kriminal, buronan, atau

mereka yang sedang melakukan kejahatan, atau korban – seperti dalam kasus penyelundupan manusia); atau oleh benda (senjata api, seperti saat teroris memasukkan senjata ke dalam pesawat sebelum lepas landas, uang yang akan digunakan dalam kejahatan cuci uang, benda-benda yang digunakan dalam kejahatan seperti obat-obat terlarang; atau oleh niatan kriminal (seperti penipuan melalui komputer, di mana perintah yang dikeluarkan di negara A di transmisikan ke negara B); dan (2) pengakuan internasional terhadap sebuah bentuk kejahatan. Pada tataran nasional, sesuai dengan prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege* (tidak ada serangan, tidak ada sanksi apabila tidak ada hukumnya), sebuah tindakan anti-sosial baru bisa dianggap sebagai tindak kriminal apabila ada aturan hukum tertulis yang mengaturnya; pada tataran internasional, sebuah tindakan bisa dianggap tindak kriminal bila dianggap demikian oleh minimal dua negara. Pengakuan ini bisa berasal dari konvensi internasional, perjanjian ekstradisi atau adanya kesamaan dalam hukum nasionalnya".

Pertama-tama, tulisan ini akan mencoba meletakkan fenomena TOC sebagai sebuah isu keamanan baru, yang tentu saja memerlukan ketepatan konsep untuk menemukan langkah-langkah antisipatif yang lebih komprehensif. Selanjutnya, akan dicoba diuraikan tentang tumbuh-kembangnya fenomena TOC, modus dan trend serta persebarannya di berbagai tempat termasuk Indonesia. Pada bagian berikutnya, akan dibahas langkah-langkah yang telah dan perlu diambil untuk menghadapi semakin merebaknya TOC.

TOC, SECURITY DAN HUMAN SECURITY

Walaupun bentuk-bentuk kejahatan transnasional telah ada sejak lama, na-

¹ Dengan definisi semacam ini, cakupan *organized crime* menjadi sangat luas, di mana di dalamnya bisa termasuk penyelundupan senjata, perdagangan narkotika, penyelundupan benda-benda antik, perdagangan organ tubuh manusia, dan lain-lain. Selanjutnya, lihat Gunaratna (2001).

mun TOC saat ini dinilai sebagai ancaman keamanan baru. Runtuhnya Perang Dingin merupakan salah satu sebab mengemukanya fenomena TOC. Bila selama Perang Dingin ancaman keamanan oleh setiap negara dirumuskan hanya sebagai ancaman militer atau perluasan ideologis dari dua negara adidaya yang bersaing, maka setelah berakhirnya Perang Dingin ancaman keamanan dianggap akan datang juga dari apa yang diistilahkan sebagai *grey phenomenon* ini.

Konsep-konsep keamanan pada masa Perang Dingin tidak lagi memadai, karena umumnya konsep ini dibangun dalam pengertian yang statis dan/atau militeristik. Oleh karena itu, konsepsi lama mengenai keamanan bisa mengakibatkan kesalahan dalam menilai ancaman dan me-lahirkan kebijakan yang tidak tepat dalam menghadapinya. Seusai Perang Dingin, konsep keamanan berkembang dan paling tidak memiliki lima dimensi yang saling terkait dan tidak terisolasi satu sama lain, yaitu: militer, politik, ekonomi, *societal* dan lingkungan (Buzan, 1991: 19-20).

Catatan penting yang diungkapkan Buzan (1991) mengenai konsepsi keamanan ini adalah bahwa dalam mencapai *security*, negara dan masyarakat tidak selalu berada dalam hubungan yang harmonis. Seringkali, keduanya berada dalam posisi berlawanan. Kebutuhan untuk *state survival* seringkali mengorbankan kebebasan masyarakat, sebagaimana umumnya terjadi di negara-negara Asia Tenggara dalam menghadapi ancaman komunis selama periode Perang Dingin.

Isu TOC, secara alamiah merupakan lokus yang merekatkan negara dan ma-

syarakat. TOC mengancam negara dalam keseluruhan dimensinya, dan pada saat yang sama ancaman TOC terkait erat dengan keamanan individu warga negara. Kejahatan transnasional sejatinya telah mengancam kelima dimensi keamanan tersebut dan karenanya sudah harus dilihat sebagai ancaman terhadap keamanan negara (McFarlane, 1999: 34-37).

Pada dimensi sosial (*societal security*), TOC menjadi ancaman serius karena mengancam kesejahteraan warga. TOC menggunakan berbagai cara untuk menjalankan "bisnis"-nya mulai dari suap, pemerasan, hingga pembunuhan. Di Kolumbia pernah tercatat angka pembunuhan sebanyak 28.000 jiwa per tahun, di mana 40 persennya terkait dengan kasus-kasus narkotika. Hal ini bahkan memaksa pemerintah Kolumbia untuk menyatakan negaranya dalam keadaan darurat pada tahun 1995 (McFarlane, 1999: 44). Dari perspektif korban pengguna narkotika, misalnya, TOC telah menjadi ancaman serius bagi kesejahteraan diri individu pada khususnya, dan bisa juga ditafsirkan sebagai ancaman terhadap *daya survival* sebuah negara dalam jangka panjang.

Dimensi sosial ini sangat terkait erat dengan salah satu aspek penting dalam konsepsi keamanan yang diajukan Buzan (1991), yakni keamanan individu. Kelompok TOC yang tentu saja merupakan aktor non-negara, menegaskan pemikiran bahwa: "*human beings are the prime source of each other's insecurity*" (Buzan, 1991: 35). Oleh karena itu, keamanan individu semestinya juga merupakan fokus perhatian dalam isu-isu keamanan. Sebuah ga-

gasan yang dekat, namun berbeda dengan konsep ini adalah *human security*.

Walaupun terdapat perdebatan konseptual terhadap konsep *human security*, konsep ini bisa memberikan bingkai bagi pemahaman terhadap fenomena TOC dan juga terhadap pilihan-pilihan kebijakan yang bisa diambil. Konsepsi ini diperkenalkan untuk pertama kalinya dalam *Human Development Report 1994*, yang dikeluarkan oleh UNDP. Laporan tersebut menyebutkan bahwa:

"Sudah terlalu lama konsepsi keamanan dibentuk oleh potensi konflik antarnegara. Sudah terlalu lama keamanan dikaitkan dengan ancaman terhadap batas wilayah sebuah negara. Sudah terlalu lama bangsa-bangsa mencari senjata untuk melindungi keamanannya" (UNDP, 1994: 3).

Berdasarkan asumsi ini, UNDP mengajukan rumusan baru untuk keamanan yang diawali dengan pemahaman bahwa keamanan berarti: "keamanan dari ancaman terus-menerus dari rasa lapar, penyakit, kejahatan dan penindasan... perlindungan terhadap gangguan yang membahayakan atas kehidupan sehari-hari – baik di rumah, tempat kerja, masyarakat atau lingkungan". Lebih jauh, UNDP mengidentifikasi enam komponen *human security*, yaitu *economic security*, *food security*, *health security*, *environmental security*, *personal security*, *community security* dan *political security* (UNDP, 1994: 24-25).

Hal yang menarik dan provokatif dari konsep yang diajukan oleh UNDP ini adalah karena ia berangkat dari konsepsi hak asasi manusia yang menjadi landasan pendirian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagaimana dihasilkan dari

Konferensi San Francisco pada bulan Juni 1945. Ketika itu dirumuskan bahwa keamanan memiliki dua komponen penting, yakni *freedom from fear* dan *freedom from want*. Sejauh ini konsepsi keamanan lebih banyak jatuh pada komponen pertama sehingga menghasilkan pandangan yang statis.

Walaupun demikian, konsepsi *human security* mendapat kritik tajam dari mereka yang mempelajari hubungan internasional, terutama dari mereka yang mendalami studi strategis. Buzan (2000) menyebutkan bahwa konsepsi ini menjadi problematik karena ia bisa diletakkan dalam tataran individu, kolektif dan bahkan dalam skala kemanusiaan. Menurutnya, diskusi mengenai keamanan haruslah berada pada tataran menengah, dan tidak tepat diletakkan dalam kerangka individu ataupun sistem secara keseluruhan. Alasannya, konsep keamanan harus menentukan *referent object*, yaitu sesuatu yang diidentifikasi sebagai memiliki hak mendasar untuk bertahan dari ancaman dan oleh karena itu menjadi objek yang harus dilindungi melalui kebijakan keamanan ("a thing which is identified as having its right to survival threatened, and which it is the objective of security policy to protect") (Buzan, 2000). Dalam konsepsi keamanan, menurut Buzan, yang menjadi *referent object* adalah negara.

Konsepsi keamanan yang diperluas dari wilayah negara, akan menyulitkan dan kehilangan maknanya. Sebagaimana dicontohkan oleh Buzan (2000: 5):

"Konsep *economic security* merupakan hal yang hampir mustahil apabila diletakkan dalam konteks ekonomi kapital-

isme yang membutuhkan situasi di mana aktor manusia atau perusahaan di dalamnya berada dalam situasi tidak aman sebagai prasyarat dari efisiensi ekonomi. Dalam konteks demikian, seruan untuk *economic security* sangat sulit dipisahkan dari seruan untuk proteksionisme, dan karenanya menjadi bagian dari pertempuran ideologis antara pendekatan liberal dan merkantilis dalam kebijakan ekonomi".

Oleh karena itu, sebagaimana diungkapkan di bagian awal tulisan ini, isu TOC merupakan sebuah lokus yang mempertemukan kedua pandangan tersebut. Bagi negara dengan wilayah luas dan memiliki *border* yang terbuka, tentu saja TOC yang beroperasi secara lintas batas menjadi ancaman riil. TOC dengan demikian menjadi ancaman bagi *state survival*, yang merupakan titik perhatian utama dari para penganut pandangan tradisional terhadap konsepsi keamanan. Di sisi lain, TOC menjadi ancaman langsung bagi kesejahteraan individu dan masyarakat, yang merupakan perhatian para pengusung konsep *human security*.

TOC: PENYEBAB, MODUS DAN TREND PERKEMBANGANNYA

Pada dasarnya, tidak ada negara yang aman dari ancaman yang ditimbulkan oleh TOC. Walaupun demikian, tidaklah terlalu sulit untuk menyimpulkan bahwa TOC akan menemukan tempat terbaiknya untuk beroperasi di negara-negara di mana *state authority* berada dalam keadaan lemah. Sebab, di dalam negara semacam itulah, TOC menikmati lingkungan dengan penegakan hukum yang rendah, korupsi dan juga memung-

kinkan cara-cara kekerasan. Akan tetapi, di negara yang kuat pun TOC bisa menemukan tempat terbaiknya untuk beroperasi, apabila di negara tersebut tidak terdapat mekanisme *check and balances* yang baik yang dengan sendirinya mengurangi tingkat transparansi publik (Godson and Williams, 1998: 67).

Sementara itu, terdapat empat penyebab makro yang mendorong pertumbuhan TOC secara global, yakni "dolarisasi" dunia, mengemukanya bentuk-bentuk politik identitas, akses yang lebih luas untuk memperoleh senjata dan globalisasi. Menurut Chalk (1998: 67-68), konsumerisme dan komersialisme Barat merupakan pendorong berkembangnya TOC. Gaya hidup dan kemakmuran Barat yang di-transfer melalui citra televisi, internet dan lain-lain, mendorong orang untuk memperolehnya melalui cara termudah yaitu *crime* melalui kelompok-kelompok yang disebut kelompok *black dollar* – yakni kelompok yang mencari keuntungan melalui kegiatan kriminal.

Politik identitas pun kembali muncul ke permukaan setelah Perang Dingin usai. Dalam masa Perang Dingin, sebuah negara bisa saja menyatakan dirinya sebagai non-blok, ataupun menyatakan dirinya sebagai bagian dari blok tertentu, sesuai dengan kepentingan nasionalnya masing-masing. Bila di masa Perang Dingin pertanyaan yang mengemuka adalah "Anda berada di pihak mana?", maka setelah Perang Dingin pertanyaan yang muncul adalah "siapakah kita ini?", "kita berpihak ke mana?" dan "siapa yang tidak sejalan dengan kita?" (Huntington, 1996: 125-27). Kecenderungan ini juga

terlihat pada kelompok-kelompok non-negara ataupun *sub-state actors*.

Sementara itu, menguatnya politik identitas juga bisa dilihat sebagai konsekuensi logis dari modernisasi sosial ekonomi di mana pada tataran individu, dislokasi dan alienasi menciptakan kebutuhan akan identitas yang jelas (Christie, 1998: 10). Walaupun tidak berkaitan langsung dengan politik identitas, kelompok kejahatan Afrika Barat yang beroperasi di banyak negara termasuk negara-negara anggota ASEAN ternyata dijalankan oleh banyak warga negara Nigeria yang berpendidikan tinggi dan memiliki akses ke dunia internasional, namun tidak memperoleh kesempatan kerja yang sesuai dengan tingkat pendidikannya di negara asalnya (Sembrano, 2001).

Menguatnya identitas agama juga menjadi pendorong berkembangnya kejahatan terorganisasi, seperti yang dapat ditemukan dalam kelompok-kelompok teroris. Walaupun terdapat kecenderungan untuk menempatkan terorisme dalam kekerasan politik, sejatinya terorisme harus dipandang sebagai kejahatan, terutama ketika ia mengancam warga sipil tidak berdosa.²

Situasi makro lain yang mendorong meluasnya TOC adalah akses yang sa-

ngat mudah atas pembelian senjata bagi aktor-aktor non-negara, baik perorangan maupun kelompok. Oleh karena itu, negara bukan lagi satu-satunya aktor yang memonopoli penggunaan kekerasan. Selama Perang Dingin, pasar global untuk *small arms* sangat dikuasai oleh bekas Uni Soviet dan Amerika Serikat. Namun, sejak pertengahan 1990-an, pasar senjata semakin terfragmentasi yang ditandai dengan bermunculannya banyak produsen senjata baru di seluruh dunia. Hal ini akhirnya mengubah struktur industri senjata dan membuatnya semakin bisa diakses³ oleh lebih banyak pihak di luar negara.

Tingkat penyelundupan senjata ringan dan kelompok kejahatan narkotika semakin menunjukkan keterkaitan satu dengan lainnya. Bahkan selama kurun waktu 1980-an, terjadi hubungan yang kompleks antara produsen narkotika, penyelundupan senjata dan gerakan-gerakan radikal (Marxist, separatis ataupun kelompok-kelompok militer), terutama di wilayah Asia Selatan yang menyebabkan wilayah tersebut secara geopolitik menjadi wilayah yang tidak stabil (Karth, 1995: 63-86).

Terakhir, situasi saling ketergantungan ekonomi dunia yang semakin meningkat juga menguntungkan kelompok-kelompok TOC. Data statistik menunjukkan bahwa kejahatan di perairan Asia Tenggara terus-menerus meningkat. Pada tahun 1989 tercatat tiga serangan terhadap kapal-kapal, dan jumlah ini menjadi 60 pada tahun

² Terhadap fenomena terorisme setelah serangan 11 September 2001 di New York dan Washington DC misalnya, banyak pihak menisbatkan pemicunya pada struktur hegemonik dunia, ketidakadilan global dan lain-lain. Walaupun mengandung kebenaran, penjelasan semacam ini akan menjadi terlalu luas dan lebar. Oleh karena itu, terorisme penting untuk disikapi sebagai fenomena kriminal, siapa pun pelakunya. Penjelasan lebih jauh bisa dilihat pada Gunaratna (2001).

³ Untuk penjelasan yang lebih komprehensif mengenai industri senjata ringan, lihat *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem* (Jenewa: Graduate Institute of International Studies, 2001).

1990 dan kemudian menjadi 102 pada tahun 1991. Selanjutnya, dalam kurun waktu 1992-1997, tercatat terjadi 511 serangan atau rata-rata 85 serangan per tahun. Salah satu faktor utama dari peningkatan kejahatan ini adalah pada sisi *supply*, di mana perairan Asia Tenggara menjadi semakin penting bagi jalur perdagangan internasional sehingga meningkatnya jumlah pelayaran komersial yang melintasi perairan Asia Tenggara menyebabkan para pelaku pembajakan memperoleh lebih banyak sasaran potensial (Chalk, 1998: 72).

Bisa disimpulkan bahwa berkembangnya TOC merupakan *proxy* dari laju globalisasi. Bahkan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, TOC sangat mengambil manfaat dari perkembangan pesat teknologi komunikasi, informasi dan transportasi. Lebih jauh, TOC berkembang melalui modus-modus yang dikelola menyerupai cara-cara pengelolaan kelompok-kelompok bisnis legal yang besar. Bahkan nilai "bisnis" TOC di seluruh dunia sangatlah besar. "Bisnis" TOC diperkirakan bernilai lebih dari US\$1 trilyun per tahunnya (Velasco, 1998). Sementara itu, salah satu bentuk kejahatan transnasional, yakni perdagangan ilegal obat bius, diperkirakan bernilai lebih dari US\$400 miliar per tahunnya. Angka ini oleh *United Nations International Drug Control Programme* disebut setara dengan ⁸₄ persen dari nilai total perdagangan dunia.

Modus yang digunakan TOC pun semakin canggih dan beragam. Sebagaimana halnya perusahaan-perusahaan be-

sar, kelompok-kelompok TOC juga melakukan aliansi-aliansi strategis. Hal ini dilakukan karena pada dasarnya kelompok TOC merupakan kelompok yang berorientasi kepada perolehan laba dan berusaha memperkecil risiko dari tindakan-tindakan pelanggarannya terhadap penegakan hukum dan aturan-aturan nasional. Risiko-risiko yang dihindari adalah: penyitaan barang yang diperjualbelikan, penangkapan anggota kelompok, kekhawatiran atas adanya penyusupan, dan kekhawatiran bahwa keuntungan yang telah diperoleh akan hilang (Williams, 1995: 64).

Contoh nyata dari uraian di atas adalah tumbuh pesatnya kelompok-kelompok kejahatan transnasional dari Nigeria. Semula, kelompok Nigeria hanya terlibat sebagai kurir dalam penyelundupan kokain atau heroin, namun kemudian berkembang pesat menjadi pemain besar dalam *trend* TOC, terutama setelah mereka menjalin aliansi dengan kelompok-kelompok produsen di Kolumbia. Kelompok Nigeria memasok heroin ke Kolumbia, dan sebagai imbalannya kartel Kolumbia memberi kokain kepada kelompok Nigeria yang selanjutnya mendistribusikannya ke Eropa. Dengan kata lain, motivasi pembukaan pasar baru cukup penting dalam terbentuknya aliansi-aliansi strategis di antara kelompok-kelompok TOC.

Kelompok TOC juga semakin terkait dengan kelompok-kelompok teroris. Hal ini bisa dilihat dari ditemukannya interaksi antara kelompok gerilyawan teroris Peru bernama *Shining Path*, dan sindikat kejahatan transnasional. Interaksi yang terjadi berwujud pada jaminan keamanan

⁴Dikutip dalam McFarlane (1999: 39).

yang diberikan oleh *Shining Path* bagi perdagangan kelompok-kelompok pembuat dan pengedar obat bius di wilayah Amerika Selatan (Pollard, 2001). Bagi kelompok-kelompok teroris, kerja sama dengan kelompok-kelompok TOC merupakan alternatif pendanaan yang cukup prospektif. Metode-metode lama pendanaan bagi para kelompok teroris seperti penculikan dan perampokan bank misalnya, saat ini mulai digantikan dengan metode-metode baru seperti diuraikan di atas.

INDONESIA DAN TOC

Indonesia, sebagai negara kepulauan yang memiliki garis batas panjang dan terbuka, tentu saja sangat potensial menjadi lahan operasi kelompok-kelompok TOC. Umumnya, negara-negara yang sedang menjalani transisi politik menjadi sasaran empuk TOC. Rendahnya *law enforcement*, ketidakpastian politik dan krisis ekonomi merupakan faktor-faktor penumbuh suburnya TOC. TOC, yang selalu bermotif power dan uang, dengan mudah merekrut para profesional seperti akuntan, pengacara, penasihat keuangan, bankir, politisi korup, pebisnis dan bahkan polisi atau tentara untuk memperhalus dan melindungi operasinya. Dalam konteks negara yang berada dalam transisi politik, sangat rawan terjadi pertemuan kepentingan antara TOC dan berbagai pihak tersebut.

Kemampuan TOC dalam melakukan kejahatannya yang canggih dan lintas batas akan sulit sekali dihadapi oleh sebuah negara yang sedang "lemah" dan diwarnai dengan intrik politik. Indonesia

yang sedang dalam krisis ekonomi misalnya, tengah sangat membutuhkan investasi dari luar negeri sebagai bagian dari penyelamatan ekonomi. Bukan tidak mungkin kebutuhan investasi tersebut dan lemahnya regulasi membuat Indonesia menjadi tempat tujuan dari TOC untuk melakukan *money laundering*.

Mengingat luasnya cakupan TOC dan juga masih terbatasnya data rinci mengenai TOC di Indonesia, pada bagian berikut akan dibahas dua buah bentuk TOC yang paling banyak ditemukan di Indonesia yakni *human-trafficking* dan *drug-trafficking*.

Human Trafficking

Persoalan penyelundupan manusia sangat terkait dengan kenyataan begitu panjang dan terbukanya garis batas Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan. Penyelundupan manusia yang terjadi tidak hanya meliputi penyelundupan dari Indonesia, namun juga meliputi penyelundupan melalui Indonesia ke negara ketiga. Dalam satu dekade terakhir, terjadi peningkatan penyelundupan tenaga kerja gelap dari Indonesia ke negara-negara tetangga, terutama Malaysia. Peningkatan ini terjadi karena situasi perekonomian yang sulit di dalam negeri menyebabkan sindikat penyalur tenaga kerja gelap menjadi atraktif dan dianggap menjadi jalan pintas untuk keluar dari kesulitan ekonomi. Akan tetapi, karena berjalan secara ilegal, semakin banyak tenaga kerja Indonesia, yang umumnya perempuan, berisiko tinggi terhadap ancaman kekerasan baik fisik, psikis, seksual dan ekonomi, karena tidak menda-

patkan perlindungan hukum yang memadai (Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, 2001).

Pada sisi lain, terus meningkatnya jumlah imigran gelap bisa menimbulkan persepsi ancaman terhadap kedaulatan negara yang menerimanya. Mengalirnya imigran gelap karena ketidakstabilan politik di Indonesia, mengkhawatirkan negara penerimanya seperti Malaysia. Kekhawatiran ini sangat beralasan, mengingat bahwa sesuai data keimigrasian Malaysia, hingga bulan Juli 2001 tercatat ada 100 ribu imigran asal Indonesia di negara tersebut yang masuk secara ilegal melalui sindikat penyelundup (*Koran Tempo*, 9 Juli 2001). Sebagaimana ditulis dengan jelas oleh *Harian Utusan Malaysia* di Kuala Lumpur:

"Semakin banyaknya imigran ilegal dari Indonesia di wilayah kita merupakan ancaman terhadap kedaulatan kita. Situasinya bisa memburuk apabila iklim politik di Indonesia semakin tidak menentu... oleh karena itu jalan terbaik adalah meningkatkan keamanan perbatasan kita untuk mencegah arus imigran yang ilegal dari negara tersebut. Kita harus bergerak cepat untuk meningkatkan penjagaan di titik-titik masuk dan tidak menunggu sampai situasi di Indonesia lebih buruk dari saat ini. Sebagai negara tetangganya, ketidakstabilan politik yang disertai ketidakpastian ekonomi sangat jelas akan mempengaruhi kita".

Selain itu, Indonesia juga menjadi daerah transit bagi para imigran gelap. Dalam periode enam bulan hingga pertengahan tahun 2001, Direktorat Jenderal Imigrasi mencatat bahwa 1.558 imigran

⁵ "Illegal Immigrants from Indonesia", dikutip dalam *The Jakarta Post*, 15 Februari 2001.

gelap telah masuk ke Indonesia. Diperkirakan, jumlah bahwa total imigran gelap yang masuk ke berbagai daerah di Indonesia ini mencapai 4.000 orang dalam kurun waktu tersebut (*Kompas*, 13 Oktober 2001). Imigran gelap ini, menurut data Ditjen Imigrasi hingga bulan September 2001, sebagian terbesar berasal dari Irak, Afghanistan dan Palestina serta hanya dua orang dari Vietnam (*Tempo*, 4 November 2001). Penyelundupan imigran ini dikelola oleh kelompok TOC dan melibatkan warga negara Indonesia. Ketika sebuah kapal yang mengangkut imigran gelap karam di laut Jawa dan menewaskan ratusan penumpangnya pada tanggal 20 Oktober 2001, ditemukan bahwa kapten kapal tersebut adalah seseorang dengan kewarganegaraan Indonesia.⁶

Penyelundupan imigran merupakan sebuah bisnis kejahatan beromset besar. Dalam kasus tenggelamnya kapal imigran di laut Jawa tersebut, dari investigasi terhadap korban yang selamat ditemukan bahwa tiap orang membayar hingga US\$4.000 kepada para penyelundup (*Republika*, 24 Oktober 2001). Sindikat ini juga dilaporkan menggunakan kekerasan dengan senjata, ketika para imigran yang telah membayar, menolak menaiki kapal yang dijanjikan karena ternyata kapal ter-

⁶ Sindikat ini diduga dipimpin oleh seorang berkewarganegaraan Mesir bernama Abu Qussay, dan selain itu melibatkan anggota kepolisian RI. Pihak Imigrasi Indonesia juga pernah mendeporasi seorang berkewarganegaraan Pakistan dan seorang India yang menjadi pimpinan sindikat penyelundupan imigran. Selanjutnya lihat *Kompas*, 24 Oktober 2001; *Koran Tempo*, 27 Oktober 2001; dan *Media Indonesia*, 13 September 2001.

sebut tidak layak secara teknis (*The Jakarta Post*, 26 Oktober 2001).

Ketidakmampuan Indonesia dalam mengontrol dan menjaga wilayah dengan *porous border* merupakan sebab utama mengapa Indonesia dijadikan wilayah transit oleh sindikat penyelundup imigran gelap (*Kompas*, 25 Oktober 2001). Tidak mengherankan apabila terdapat banyak sekali titik di mana para sindikat bisa menyelundupkan imigran yang putus asa meninggalkan tanah kelahirannya dan mengambil keuntungan darinya. Bila sebelumnya sindikat penyelundup lebih banyak beroperasi di Jakarta, saat ini semakin banyak tempat yang menjadi titik masuk dan menjadi tempat beroperasi sindikat ini seperti di Riau, Bali dan NTB.

Rumitnya, kelompok-kelompok TOC yang beroperasi dalam bisnis ilegal penyelundupan manusia ini relatif sulit diidentifikasi. Sebab, sindikat semacam ini berjumlah sangat banyak dan strukturnya sangat beragam, mulai dari yang bekerja dalam kelompok sangat kecil sampai pada kelompok-kelompok layaknya bisnis besar (Schloenhardt, 2001). Untuk menghadapinya, hal yang terutama harus dilakukan adalah penegakan hukum yang konsisten, karena terbukti hukum yang lemah menjadi tempat tumbuh suburnya operasi TOC yang memakai metode suap-menuap dan praktik ilegal lainnya. Selain itu, karena TOC beroperasi lintas negara, tentu saja persoalan ini harus dihadapi bersama dengan negara-negara yang menghadapi masalah serupa, seperti Malaysia dan Australia. Oleh karena itu, Indonesia perlu semakin mengintensifkan kerja sama dengan negara-negara yang menghadapi masalah

semacam ini. Dalam konteks ASEAN, karena tidak hanya Indonesia yang menghadapi masalah *human smuggling*, kendala-kendala struktural harus di atasi terlebih dulu semisal melakukan pengkajian ulang terhadap prinsip-prinsip non-intervensi secara menyeluruh.⁷

Kenyataan bahwa Indonesia belum meratifikasi Konvensi PBB tahun 1951 dan Protokol tahun 1967 mengenai status pengungsi juga menjadi isu kontroversial. Bila di satu sisi Indonesia "seolah-olah" terbebas dari kewajiban mengurus pengungsi (karena belum melakukan ratifikasi), namun pada sisi lain Indonesia juga mendapat kesulitan karena sistem perundang-undangan nasional belum mengatur bagaimana pemerintah harus menyikapi para migran ilegal yang menjadikan Indonesia sebagai wilayah transit ini (Lukmiardi, 2001). Sementara itu, karena belum meratifikasinya, Indonesia justru kesulitan menetapkan status para imigran ini, sehingga pada banyak kasus harus menunggu pengkajian dari pihak UNHCR. Dengan kata lain, keputusan akhir mengenai status para imigran tidak berada di tangan Indonesia, sehingga justru menjadi beban bagi Indonesia.⁸

⁷ Konflik etnis yang terjadi di salah satu negara anggota, misalnya, juga menjadi pendorong terjadinya migrasi ilegal. Sementara itu, karena terikat prinsip non-intervensi, negara-negara anggota ASEAN tidak bisa berbuat apa pun untuk mempercepat penyelesaiannya. Lihat Snitwongse and Bunbongkarn (2001: 154).

⁸ Mereka yang ditetapkan statusnya sebagai pengungsi menjadi beban UNHCR sementara yang bukan pengungsi ditetapkan sebagai imigran gelap dan selanjutnya menjadi beban pemerintah RI. Selanjutnya, lihat *Bisnis Indonesia*, 25 September 2001.

Drug Trafficking

Dalam hal peredaran obat bius, Indonesia pun menjadi daerah tujuan sekaligus transit. Sebagaimana tercatat oleh *International Narcotics Control Board*, para penyelundup mulai mengalihkan operasinya dari benda-benda *opium* ke zat-zat ⁹ *amphetamin* karena lebih menguntungkan. Sebelumnya, zat-zat psikotropika seperti *ecstasy* lebih populer di Eropa pada tahun 1990-an, dan kemudian menjadi populer di Asia dengan Myanmar dan Thailand diduga menjadi pusat pembuatannya (*Media Indonesia*, 24 Februari 2001).

Walaupun demikian, dari kasus-kasus yang terungkap di Indonesia, keduanya sama berbahaya dan menjadi persoalan pelik. Diperkirakan, bahwa di Jakarta saja terdapat 1,3 juta pemakai narkotika dan psikotropika. Melihat data ini tentu saja bisa diduga bahwa angka penyelundupan kedua jenis barang berbahaya ini sangat tinggi. Data kepolisian Indonesia memperlihatkan peningkatan angka kejahatan yang berkait dengan narkotika. Selama tahun 1998-1999, terjadi kenaikan dari 958 perkara menjadi 1.833 perkara, yang berarti naik 91,33 persen dan pada tahun 2000 menjadi 3.478 perkara yang berarti naik 92 persen dari tahun sebelumnya (Luthan, 2001).

Ketika pada bulan Januari 2001 pihak Bea & Cukai di Bandar Udara Soekarno-Hatta berhasil menyita 1,3 ton ganja ser-

ta 6,8 kilogram heroin, diketahui bahwa para penyelundup yang tertangkap menggunakan pesawat dari Lahore dan Karachi di Pakistan. Padahal, sebelumnya anggota sindikat obat bius internasional ini umumnya menempuh perjalanan dari Bangkok. Sindikat ini melibatkan orang dari berbagai kewarganegaraan seperti Nigeria, Nepal, Zimbabwe, Angola atau orang Indonesia sendiri (*Kompas*, 11 Maret 2001). Warga lokal diperlukan dalam hal distribusi dan pembukaan akses ke para pengguna, karena peredaran obat bius berjalan dalam sistem sel yang cukup rapat.

Selain itu, para pemain lokal Indonesia tampaknya juga telah meluaskan aktivitasnya dari sekadar penyalur menjadi produsen. Hal ini terbukti ketika pada bulan Juli 2000 seorang warga negara Singapura tertangkap di Indonesia ketika berusaha membawa keluar 5.852 butir *ecstasy* buatan lokal (Indonesia) ke Taiwan. Tidak hanya itu, pada tahun yang sama tiga orang warga negara Indonesia tertangkap ketika mencoba menyelundupkan heroin dan kokain dengan tujuan London (*Kompas*, 11 Maret 2001).

Meningkatnya kemampuan TOC yang beroperasi di Indonesia telah ditemukan sejak tahun 1995. Ketika itu, pihak kepolisian menemukan tempat-tempat pembuatan *ecstasy* di Indonesia, terutama di Jakarta. Dugaan bahwa *ecstasy* tersebut hanya digunakan untuk konsumsi dalam negeri ternyata tidak tepat. Sebagai buktinya, pada tahun 1997 dua orang warga negara Indonesia tertangkap di Hongkong membawa 7.000 butir pil *ecstasy* buatan Indonesia yang akan dibawanya

⁹ Ganja atau hashish, kokain dan putaw termasuk narkotika; sementara *ecstasy* dan pil lain termasuk golongan psikotropika. Lihat Direktorat Kerja Sama ASEAN Deplu RI (2000: 56). Lihat juga UN (2000), bisa diakses di <http://www.incb.org/e/indar.htm>.

masuk ke Cina daratan. Setelah itu, pada tahun 1999, empat orang warga Indonesia juga ditangkap di Australia karena tuduhan yang sama (*Kompas*, 11 Maret 2001).

Meningkatnya kemampuan para pemain lokal juga tidak bisa dilepaskan dari penggunaan teknologi yang digunakan oleh kelompok-kelompok TOC. Untuk mengurangi risiko kurir yang tertangkap, kelompok-kelompok TOC telah menggunakan teknologi internet sebagai media untuk menyampaikan metode meracik obat-obatan terlarang tersebut (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2001). Jelas terlihat bahwa kelompok-kelompok TOC se-nantiasa memperbarui modus-modus operasinya, termasuk dengan memanfaatkan teknologi yang berkembang pesat.

PENUTUP

Kelompok-kelompok TOC selalu berkembang pesat. Sebagaimana kelompok-kelompok bisnis legal, kelompok TOC juga selalu berusaha memaksimalkan laba dan memperkecil risiko termasuk dengan memanfaatkan teknologi, melakukan aliansi strategis dan juga cara-cara ilegal seperti kekerasan.

Bagi Indonesia, ancaman meluasnya TOC sangatlah nyata. Mengingat begitu terbuka dan panjangnya garis perbatasan wilayah, Indonesia menjadi sasaran kelompok-kelompok TOC yang berusaha melakukan "bisnis"-nya atau memperluas jaringannya. Oleh karena itu, kemampuan penjagaan perbatasan darat, laut dan udara sangat mendesak untuk ditingkatkan.

Dalam menghadapinya, karena karakter TOC yang lintas batas, tentu saja Indonesia harus aktif menghadapi TOC bersama-sama dengan negara lain baik dalam skala regional ataupun internasional. Hal ini bisa dilakukan, antara lain, melalui partisipasi lebih aktif dalam forum-forum global yang bertujuan memerangi TOC, baik secara politik ataupun ratifikasi hukum-hukum internasional. Di samping itu, adalah penting untuk mempersiapkan perangkat hukum nasional yang disertai dengan kemampuan melaksanakannya secara konsisten dan konsekuensi.

KEPUSTAKAAN

Bunbongkarn, Suchit, Carolina Hernandez, and John McFarlane. 1999. "Introduction", dalam C. Hernandez and G. Pattugalan (eds.), *Transnational Crime and Regional Security in the Asia Pacific* (Manila: ISDS & CSCAP).

Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies In The Post Cold War Era*, 2nd edition (London: Harvester Wheatsheaf).

_____. 2000. *Human Security: What It Means, And What It Entails*, makalah yang dipresentasikan dalam 14th Asia-Pacific Round-table on Confidence Building And Conflict Reduction, Kuala Lumpur 3-7 Juni.

Chalk, Peter. 1998. "Cross-border Crime and Grey Area Phenomena in Southeast Asia", *Boundary and Security Bulletin*, vol. 6/3 (Autumn).

Christie, Kenneth (ed.). 1998. *Ethnic Conflict, Tribal Politics: A Global Perspective* (Richmond: Curzon Press).

Direktorat Kerja Sama ASEAN Deplu RI. 2000. *Kerja Sama ASEAN dalam Menanggulangi Kejahatan Transnasional: Khususnya Penyalahgunaan Narkotika dan Obat-obat Berbahaya* (Jakarta: Deplu RI).

Godson, Roy and Phil Williams. 1998. "Strengthening Cooperation Against Transnational Crime", *Survival*, vol. 40/3 (Autumn).

Gunaratna, Rohan. 2001. "Organized Crime Component in Terrorist Network", bahan presentasi dalam *The 10th Meeting of CSCAP Working Group on Transnational Crime*, CSIS, Jakarta 8-9 November.

Huntington, Samuel. 1996. *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order* (New York: Touchstone).

Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan. 2001. *Position paper* dalam *Temu Wicara Kerja Sama ASEAN dalam Menanggulangi Kejahatan Lintas Negara*, diselenggarakan oleh Ditjen Kerja Sama ASEAN Depu RI, 11 Juli.

Kartha, Tara. 1995. "Southern Asia: The Narcotics and Weapons Linkage", dalam J. Singh (ed.), *Light Weapons and International Security* (New Delhi: Indian Pugwash Society and British American Security Information Council).

Lukmiardi. 2001. "Menyal Imigran Ilegal dan Pengungsi", *Media Indonesia*, 9-Juni.

Luthan, Ahwil. 2001. "Perdagangan Gelap Narkoba Lintas Negara dan Upaya Penanggulangannya", makalah yang dipresentasikan dalam *Temu Wicara Kerja Sama ASEAN dalam Memanggulangi Kejahatan Lintas Negara*, Jakarta 11 Juli.

McFarlane, John. 1999. "Transnational Crime as a Security Issue" dalam C. Hernandez and G. Pattugalan (eds.), *Transnational Crime and Regional Security in the Asia Pacific* (Manila: ISDS & CSCAP).

Pollard, Neal A. 2001. "Terrorism and Transnational Organized Crime: Implication of Convergence", dalam <http://www.terrorism.com/terrorism/crime.shtml>, diakses tanggal 6 September.

Schloenhardt, Andreas. 2001. "Trafficking in Migrants: Illegal Migration and Organised Crime in Australia and the Asia Pacific Region", makalah yang dipresentasikan dalam pertemuan *Japan Institute of International Affairs*, Tokyo 5 November.

Sembrano, Benjamin DL. 2001. *Situation Report on West African Organized Crime: A Philippine Perspective*, makalah yang dipresentasikan dalam *10th Meeting CSCAP Transnational Crime Working Group*, CSIS, Jakarta 8-9 November.

Shelley, Louise. 1995. "Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?", *Journal of International Affairs*, vol. 48/2 (Winter).

Snitwongse, Kusuma dan Suchit Bunbongkarn. 2001. "New Security Issues and Their Impact on ASEAN" dalam S. Tay, JP. Estanislao, and H. Soesastro (eds.). *Reinventing ASEAN* (Singapore: ISEAS).

UN. 2000. *Report of the International Narcotics Control Board for 2000* (New York: UN Publication). Bisa diakses di http://www.incb.org/e/ind_ar.htm.

Velasco, Epimaco. 1998. Keynote address dalam *3rd Meeting CSCAP Transnational Crime Working Group*, Manila 19-20 Mei.

Williams, Phil. 1995. "Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances", *The Washington Quarterly*, vol. 18/1 (Winter).

Senjata Ringan dan Kaliber Kecil: Sebuah Persoalan Rumit dengan Penanganan yang Sulit

Bantarto Bandoro

Senjata ringan dan kaliber kecil adalah sebuah isu yang sangat kompleks dan oleh karena itu harus ditangani secara hati-hati pada tingkat nasional, regional, dan internasional. Di Asia Tenggara, isu ini pertama kali dibahas oleh para menteri ASEAN di Malaysia pada tahun 1997, guna menekankan pentingnya kerja sama regional untuk membasmi kejahatan transnasional. Tragedi WTC tanggal 11 September 2001 di New York, Amerika Serikat, mendorong para pengambil keputusan di ASEAN untuk memikirkan kembali upaya-upaya memerangi terorisme. Hal tersebut dilakukan, antara lain, dengan mengangkat isu proliferasi senjata ringan dan kaliber kecil. Diskusi tentang isu ini terungkap pula ketika Presiden RI Megawati Soekarnoputri mengunjungi beberapa negara ASEAN pada akhir Agustus 2001, yang kemudian diikuti oleh beberapa pernyataan resmi ASEAN lainnya sehingga memperkuat sinyalemen bahwa kawasan Asia Tenggara merupakan bagian penting dari jalur distribusi senjata ringan dan kaliber kecil baik secara ilegal ataupun legal, yang harus diatasi secara kolektif.

PENDAHULUAN

TIDAK seperti persoalan senjata nuklir yang proliferasinya dapat diatasi, antara lain, dengan perjanjian-perjanjian bilateral maupun multilateral (meskipun ini belum tentu efektif), senjata ringan dan kaliber kecil¹ ada-

lah sebuah persoalan yang amat rumit bukan hanja karena hakikat dari senjata itu sendiri, tetapi juga karena senjata jenis tersebut secara ilegal dan legal dapat digunakan oleh siapa saja dan mu-

¹ Secara luas, senjata ringan dan kaliber kecil termasuk beragam instrumen pembawa maut (*lethal*), mulai dari pistol genggam sampai jenis senjata portable yang digunakan misalnya untuk sistem pertahanan udara. Karena tidak ada definisi senjata kaliber kecil yang diterima secara universal, terminologi kaliber kecil dianggap juga mencakup senjata api portabel dan amunisinya. Yang termasuk dalam katagori kaliber kecil adalah:

self loading pistol, rifles and carbine, sub-machine guns, assault rifles and light machine guns. Sedangkan senjata ringan biasanya lebih besar dan lebih berat dibandingkan dengan senjata kaliber kecil dan didesain untuk digunakan oleh lebih dari satu orang (sebagai tim). Termasuk dalam kategori ini misalnya adalah heavy machine guns, rockets portable anti-tank, and anti-aircraft missile system. Dibandingkan dengan sistem persenjataan yang lebih kompleks, senjata ringan dan kaliber kecil diproduksi secara luas dan relatif mudah diperoleh baik secara legal maupun ilegal.

dah ditransfer dari satu orang ke orang lainnya, bahkan antara kelompok dan negara. Data menunjukkan bahwa sekitar 500.000 orang telah tewas setiap tahunnya akibat penggunaan senjata ringan dan kaliber kecil (*Small Arms Survey*, 2001).

Tindak kekerasan seringkali menjadi arena penggunaan senjata jenis ini. Penyebab timbulnya kekerasan yang mengakibatkan kematian adalah sangat kompleks dan beragam dan keberadaan serta penyalahgunaan senjata ringan dan kaliber kecil hanyalah sebagian kecil saja dari sebuah persoalan besar. Tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa senjata ringan dan kaliber kecil adalah *the real weapons of mass destruction*. Meskipun senjata jenis itu tidak bisa memporakporandakan kota atau masyarakat dalam hitungan detik, tetapi penggunaannya telah mengakibatkan 1.300 kematian setiap harinya.

Selain karena perannya secara langsung dalam situasi konflik dan kekerasan, senjata ringan dan kaliber kecil juga secara luas digunakan dalam situasi damai, baik untuk meneror dan mengontrol masayarakat, mempengaruhi situasi politik, bahkan untuk mendapatkan keuntungan tertentu dan sebagainya. Di negara maju maupun negara berkembang, masyarakat yang merasa dipinggirkan dan sengsara akan menggunakan cara-cara kekerasan supaya mereka dapat bertahan hidup, sementara orang lain, karena motivasinya untuk mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan, akan menggunakan senjata ringan untuk memperkuat posisi mereka. Semua ini akan menghasilkan kerawanan sosial, ketidakamanan, dan ketakutan yang diper-

parah oleh siklus dan budaya kekerasan yang telah mengekal. Akibatnya adalah munculnya negara yang korup dan collapsed. Lingkaran setan demikian ini mungkin dapat diatasi dengan langkah-langkah internasional, regional dan nasional untuk mengatur berbagai aspek dari senjata ringan dan kaliber kecil.

Tulisan ini membahas kompleksitas persoalan senjata ringan dan kaliber kecil. Bagian pertama tulisan membahas karakteristik senjata ringan dan kaliber kecil. Karakteristik inilah yang membuat isu senjata ringan dan kaliber kecil ini secara politik, ekonomi dan keamanan sulit diatasi oleh masyarakat internasional. Hal lain yang muncul dari persoalan senjata ringan dan kaliber kecil adalah bagaimana masalah kebijakan dirancang sedemikian rupa sehingga ia dapat memberi efek kepada solusi untuk mengatasi masalah senjata ringan dan kaliber kecil. Ini akan dibahas dalam bagian kedua dari tulisan. Bagian terakhir secara spesifik membahas respons ASEAN terhadap proliferasi senjata ringan dan kaliber kecil di kawasan Asia Tenggara.

KARAKTERISTIK

Sejak berakhirnya era Perang Dingin, perhatian dunia beralih ke persoalan senjata ringan dan kaliber kecil terutama sebagai akibat dari meningkatnya konflik intra-negara. Perubahan lanskap keamanan internasional dari perang antara negara berskala besar ke konflik intra-negara terjadi justru di saat norma internasional, rezim pengawasan ekspor dan perjanjian untuk mengendalikan senjata pemusnah massal mencapai kema-

juan berarti. Pada waktu yang sama, proliferasi dan penyalahgunaan senjata ringan dan kaliber kecil menimbulkan ancaman terhadap keamanan regional dan nasional. Proliferasi itu juga menghambat proses perdamaian, pembangunan ekonomi dan upaya untuk membangun kembali masyarakat yang porak-poranda akibat perang. Banjir senjata ringan dan kaliber kecil yang tidak terkontrol ke berbagai penjuru dunia telah mendorong masyarakat internasional untuk memberi perhatian yang lebih serius khususnya terhadap efek penggunaan senjata tersebut. Kekhawatiran itu diungkapkan oleh Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan:

"Sekalipun senjata itu tidak menjadi penyebab konflik di mana senjata itu digunakan, proliferasi senjata jenis itu mempengaruhi intensitas dan lamanya tindak kekerasan dan mendorong penyelesaian dengan cara militer. Mungkin yang paling mengerikan adalah terjadinya lingkaran setan di mana ketidakamanan menjadi faktor penyebab tingginya permintaan terhadap senjata yang pada dirinya membawa ketidakamanan yang lebih besar, dan seterusnya".

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa senjata ringan dan kaliber kecil harus menjadi bagian penting dari agenda internasional pengawasan senjata. Senjata ringan dan kaliber kecil adalah salah satu masalah pengawasan senjata yang paling sulit untuk ditangani. Karena senjata ringan dan kaliber kecil tersebar luas dan karena senjata itu juga dapat digunakan secara sah oleh sipil dan militer, maka pemikiran mengenai bagaimana merancang, menegosiasi dan mengimplementasikan langkah-langkah pengawasan harus dilakukan secara cermat. Seorang analis mengatakan: "Perangkat

dan asumsi-asumsi perlucutan dan pengawasan senjata tradisional... tidak berlaku untuk mengatasi proliferasi senjata ringan dan konflik internal di mana senjata itu digunakan". Ini berarti bahwa kontrol terhadap senjata ringan dan kaliber kecil harus mencakup upaya-upaya yang tidak dikenal dalam pengawasan senjata secara tradisional. Oleh karena itu, bisa dipahami mengapa proliferasi senjata semacam itu sulit diatasi.

Ada beberapa karakteristik yang membuat proliferasi senjata ringan dan kaliber kecil sulit dicegah:

- Sifat dari senjata itu sendiri yang mematikan, mudah untuk digunakan dan dipindah tangankan, sulit untuk dilacak dan secara relatif sangat mudah untuk mempertahankan sirkulasi senjata itu untuk jangka waktu yang lama.
- Negara dan produsen dalam jumlah yang besar membuat mekanisme pengawasan terhadap suplai menjadi sulit.
- Penggunaan secara sah dari senjata ini baik untuk tujuan keamanan dan pertahanan nasional maupun individu.
- Pasar gelap dari senjata tersebut yang seringkali terkait dengan kejahatan transnasional dan kegiatan-kegiatan aktor-aktor nonpemerintah.
- Adanya hubungan antara arus senjata ringan, situasi ketidakamanan ekonomi dan konflik politik dan sosial.
- Perbedaan norma-norma nasional mengenai penggunaan dan pemilikan senjata.

Selain karakteristik di atas, hal lain yang membuat masalah senjata ringan

dan kaliber kecil ini sulit ditangani adalah tiadanya kesepakatan mengenai apa yang dianggap sebagai persoalan besar dari senjata ringan dan kaliber kecil ini. Banyak yang menganggap bahwa senjata ringan dan kaliber kecil merupakan masalah hak azasi manusia, kesehatan dan pembangunan. Ada juga yang melihat masalah ini sebagai masalah kriminal dan bahkan terorisme dan perlucutan senjata pasca konflik. Tiadanya kesepakatan demikian tentu saja akan memunculkan perbedaan dalam fokus pendekatan terhadap masalah ini dan hal ini pada gilirannya akan menghasilkan solusi yang berbeda pula.

Apapun perspektif dari persoalan senjata ringan dan kaliber kecil, ada tiga isu penting dari masalah ini. Pertama, bahwa kontrol terhadap senjata ringan dan kaliber kecil ini adalah sesuatu yang amat penting bagi agenda keamanan internasional kontemporer. Ini terutama karena jenis senjata seperti itu dapat digunakan secara absah untuk keperluan militer maupun sipil, dan oleh karena itu upaya untuk mengatur peredarnya pun harus dilakukan secara cermat. Kedua, isu senjata ringan dan kaliber kecil lebih daripada sekadar persoalan pengawasan dan perlucutan senjata. Ini berarti bahwa proliferasi senjata ringan dan kaliber kecil bukan semata-mata isu keamanan, tetapi juga merupakan isu hak azasi manusia dan pembangunan, dan bahkan isu yang dapat merongrong pemerintahan yang sah. Ketiga, bahwa senjata ringan dan kaliber kecil tidak menyebar dengan sendirinya, tetapi senjata itu dirancang, diproduksi dan dibeli sebagai respons

atas permintaan pemerintah dan/atau kelompok sipil. Selain itu, senjata jenis ini juga dapat dijual dan dicuri dan bahkan secara legal dan ilegal dapat dipindah-tangankan. Mata rantai peredaran senjata semacam ini demikian kompleks, tetapi rapi, sehingga sangat sulit untuk diteksi. Oleh karena itu, regulasi dan pengawasan terhadap senjata itu harus memperhatikan karakteristik seperti disebutkan di atas.

Meskipun senjata ringan dan kaliber kecil menyumbang besar pada kematian manusia sejak tahun 1945, isu ini tetap berada di luar agenda pengawasan senjata selama Perang Dingin berlangsung. Ada tiga alasan mengapa demikian: Pertama, sampai terjadinya proses dekolonisasi, senjata jenis ini tidak tersebar secara luas. Pada mulanya, negara-negara pasca kolonial tidak memiliki arsenal senjata besar dan tidak pula memiliki senjata militer yang tersebar luas di masyarakat. Tetapi ada pengecualian. Perang kemerdekaan seperti di Algeria, perang saudara di Nigeria, pemberontakan di Malaysia, Kamboja dan perang Vietnam adalah ilustrasi pentingnya peran senjata ringan dalam sebuah konflik. Tetapi secara umum pengaruh penggunaan senjata itu terbatas hanya pada zona-zona konflik, dan tidak dilihat sebagai masalah yang menimbulkan efek spillover terhadap keamanan global dan regional.

Kedua, instrumen-instrumen nonproliferasi, perlucutan dan pengawasan senjata muncul sebagai bagian dari upaya untuk mengatasi ancaman senjata nuklir dan senjata pemusnah massal lainnya. Karena konflik di mana senjata

ringan dan kaliber kecil digunakan tidak membawa risiko seburuk penggunaan senjata nuklir, maka senjata ringan dan kaliber kecil diabaikan. Ancaman nuklir di- lihat sebagai sesuatu yang lebih mendesak untuk ditangani daripada senjata ringan dan kaliber kecil.

Ketiga, adanya keengganan untuk mengatasi isu senjata konvensional. Sampai sekitar awal dasawarsa 1990-an, banyak pembuat kebijakan berpendapat bahwa senjata konvensional bukanlah isu proliferasi. Argumennya adalah bahwa hak negara untuk bela diri melegitimasi pemilikan senjata semacam itu. Di samping itu, berbagai jenis senjata ringan dan kaliber kecil secara sah dapat digunakan oleh sipil dan ini pada gilirannya akan mempengaruhi kebijakan dan regulasi nasional mengenai masalah senjata ringan dan kaliber kecil.

Perkembangan yang terjadi selama dasawarsa 1990-an mendorong masyarakat internasional untuk meninjau kembali rezim perlucutan dan pengawasan senjata, dan ini memungkinkan munculnya isu senjata ringan dan kaliber kecil sebagai masalah kebijakan multilateral. Mungkin stimulus yang paling signifikan adalah perubahan dalam matriks konflik selama masa Perang Dingin di mana konflik internal dan komunal mulai memiliki profil yang lebih tinggi dibandingkan dengan konflik antarnegara. Konflik komunal bukanlah gejala yang sama sekali baru, tetapi karena profil mereka yang semakin meningkat berarti perhatian yang lebih besar harus diberikan kepada persoalan senjata ringan dan kaliber kecil ini.

Konflik komunal yang mengemuka selama pasca Perang Dingin diperparah oleh semakin meningkatnya lalu lintas global dalam senjata ringan dan kaliber kecil. Meskipun statistik akurat sulit untuk diperoleh, salah satu konsekuensi dari berakhirnya era Perang Dingin adalah munculnya banjir senjata yang secara relatif dapat diperoleh dengan ongkos kirim yang rendah. Lemahnya mekanisme kontrol domestik juga menyumbang pada masalah tersebut. Perdagangan global yang semakin bebas dan konsekuensinya berupa menurunnya pengawasan oleh pabean serta perkembangan cara-cara untuk menutupi perdagangan internasional (misalnya, melalui pencucian uang dan sebagainya) telah membuka peluang besar bagi lalu-lintas senjata sebagai komoditas yang menguntungkan.

Selain itu, ada persepsi bahwa masalah proliferasi dan pengawasan senjata telah berhasil dibahas melalui langkah-langkah seperti Konvensi Senjata Kimia, perpanjangan NPT dan Perjanjian START. Hambatan dan persoalan lainnya di bidang ini masih saja muncul. Tetapi, karena tantangan dalam persoalan pengawasan senjata ini semakin berkurang, maka isu-isu yang sebelumnya terabaikan seperti senjata ringan dan kaliber kecil mulai mendapat perhatian yang serius.

SENJATA RINGAN DAN KALIBER KECIL: persoalan keamanan antara negara atau masyarakat?

Persoalan apakah senjata ringan dan kaliber kecil merupakan isu utama bagi

masyarakat internasional dan ancaman apa yang ditimbulkan oleh peredarnya, sangat tergantung kepada bagaimana seseorang memandang ancaman terhadap keamanan internasional tersebut. Menurut rezim Perang Dingin yang klasik, tujuan pengawasan senjata adalah untuk mengurangi risiko perang, mengurangi daya hancur senjata itu jika perang pecah, dan mengalihkan sumber daya senjata ke sektor-sektor lain. Menurut logika demikian, senjata ringan dan kaliber kecil hampir tidak memiliki ancaman yang signifikan pada tataran global. Risiko bahwa perang akan pecah karena faktor senjata ini sangat kecil dan sumber daya yang digunakan untuk senjata ini juga sangat kecil.

Membatasi perhatian hanya pada pemahaman sempit pada tujuan dan motivasi pengawasan senjata dan nonproliferasi sama saja mengabaikan perubahan-perubahan yang terjadi dalam hal bagaimana negara dan organisasi multilateral merumuskan kepentingan keamanan mereka. Perdebatan yang sangat intensif mengenai era pasca Perang Dingin telah memunculkan dua persoalan kebijakan keamanan, yaitu keamanan antarnegara (*inter-state security*) dan keamanan masyarakat (*societal security*). Pada tataran keamanan antarnegara, berbagai upaya keamanan difokuskan pada keamanan kooperatif yang dapat dicapai antara lain melalui perjanjian multilateral untuk mengatasi masalah keamanan miliar tradisional, misalnya: *confidence building measure*, dan pengembangan lembaga untuk menyelesaikan konflik. Termasuk dalam kategori ini misalnya: CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*).

Persoalan keamanan lainnya yang seharusnya juga mendapat perhatian yang sama pentingnya adalah keamanan masyarakat atau manusia dalam sebuah negara. Persoalan keamanan demikian ini berkaitan dengan senjata ringan dan kaliber kecil, dan proliferasi dan penggunaannya dapat memberi pengaruh terhadap hak azasi manusia (keamanan dari kekerasan negara); proteksi minoritas dari konflik komunal dan represi; dan terorisme. Keamanan seperti ini sangat berbeda dari keamanan negara, misalnya keamanan dari gangguan-gangguan eksternal (intervensi).

Persoalannya sekarang adalah, apakah keamanan masyarakat ini dinilai lebih penting atau justru kurang penting dibandingkan dengan keamanan antarnegara. Apakah senjata ringan dan kaliber kecil lebih mengancam atau sebaliknya kurang mengancam dibandingkan dengan senjata-senjata yang termasuk dalam kategori sulit diatasi. Ini bukan pertanyaan akademik, tetapi sejauh mana masing-masing isu tersebut mendapat perhatian dari para pembuat kebijakan dan seberapa serius mereka menangani ancaman yang berbeda. Dalam bidang senjata nuklir, meskipun risiko perang nuklir tidak pernah besar, dampak penghancurannya telah mendorong negaranegara untuk mengerahkan seluruh sumber daya mereka kepada upaya pengawasan senjata. Tetapi dalam era di mana risiko perang nuklir semakin berkurang, perhatian lebih besar diberikan kepada persenjataan yang setiap saat dapat digunakan untuk membunuh manusia. Konsekuensi global dari proliferasi senjata ringan yang tidak terkontrol me-

mang kecil, tetapi kemungkinan penggunaan senjata itu terhadap sipil adalah sangat besar. Secara polemik dapat dikatakan bahwa dukungan internasional dan publik terhadap upaya non-proliferasi dan pengawasan senjata akan mengalami erosi kecuali jika upaya tersebut juga menyentuh persoalan ancamannya yang ditimbulkan oleh senjata ringan dan kaliber kecil.

Senjata ringan dan kaliber kecil adalah sebuah persoalan yang sangat rumit, bukan hanya karena dalam dirinya mengandung berbagai persoalan, tetapi juga karena cara senjata tersebut dipro-

duksi, dimiliki dan disebarluaskan. Beberapa persoalan yang berkaitan dengan senjata ringan dan kaliber kecil dapat dilihat dalam Tabel 1 di bawah ini.

Tabel di atas jelas menunjukkan bahwa senjata ringan dan kaliber kecil adalah sebuah isu yang memiliki dimensi persoalan yang sangat luas. Keberadaan senjata ringan dan kaliber kecil yang begitu luas bukan hanya telah memfasilitasi pelanggaran terhadap hak azasi manusia dan meningkatkan ketegangan dan konflik dalam masyarakat, tetapi juga memfasilitasi pelanggaran hukum humaniter internasional dan menghambat

Tabel 1

MASALAH YANG TERKAIT DENGAN SENJATA RINGAN DAN KALIBER KECIL

Masalah	Deskripsi Masalah	Senjata Ringan sebagai Katalisator dan Akibatnya
Humaniter dan hak azasi manusia	Budaya kekerasan, prajurit anak-anak dan ketidak-samaan pribadi	Proliferasi senjata ringan yang tidak terkontrol dan sistem pengawasan nasional yang lemah
Kesehatan dan kriminalitas	Obat-obatan terlarang, teror, kejahatan terorganisasi	Sistem kontrol ekspor-impor yang lemah dan lemahnya penegakan hukum
Pembangunan ekonomi dan <i>good governance</i>	Mafia, korupsi, iklim investasi yang lemah	Struktur pemerintah yang mengalami erosi dan lemah serta keterbelakangan dalam pembangunan ekonomi
Konflik komunal	Arus senjata ringan yang semakin luas memperbesar tingkat kekerasan dan membuka peluang bagi perang antarkomunal	Menghambat upaya damai dan memfasilitasi kekerasan lebih lanjut
Extra-regional dan intervensi	Transaksi pasar gelap untuk mempengaruhi konflik	Tidak adanya transparansi internasional
Regional dan destabilisasi	<i>Spillover</i> konflik dan surplus senjata	Mekanisme pelacakan yang lemah dan tidak adanya langkah-langkah perlucutan senjata pasca konflik
Terorisme internasional	Serangan terhadap sasaran-sasaran lunak	Proliferasi senjata ringan yang lebih canggih dan tidak terkontrol

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

upaya rekonstruksi dan rekonsiliasi pasca konflik. Edward Laurance, analis masalah senjata ringan dan kaliber kecil, melihat persoalan senjata ringan dan kaliber kecil ini sebagai pemantik krisis kemanusiaan global.² Langkah-langkah untuk mengatasi masalah senjata ringan dan kaliber kecil ini harus dilakukan pada tiga tataran penting: nasional, regional dan internasional.³

RESPONS REGIONAL

Karena kompleksnya permasalahan senjata ringan dan kaliber kecil, maka penyelesaian komprehensif dan jangka panjang di masa depan kelihatannya masih jauh dari kenyataan. Meskipun demikian, upaya sistematik, sesulit apapun, harus dilakukan untuk menekan sekecil mungkin efek negatif dari proliferasi dan penggunaan senjata ringan dan kaliber kecil. Untuk itu dibutuhkan pendekatan yang bersifat fleksibel dan multilevel. Pada tingkat regional, upaya itu harus mencakup berbagai aspek, misalnya politik, hukum, keamanan dan ekonomi.

Kawasan Asia Pasifik adalah bagian penting dari distribusi global senjata ringan dan kaliber kecil. Di kawasan ini terdapat sekitar 19 negara produsen legal senjata ringan dan kaliber kecil, termasuk negara-negara ASEAN (Small Arms Survey, 2001). Untuk kawasan Asia Teng-

gara, salah satu alasan mengapa mereka memproduksi senjata ringan dan kaliber kecil adalah untuk mengurangi tingkat ketergantungan mereka pada sumber-sumber eksternal. Negara produsen terpenting di Asia Tenggara adalah Indonesia, Malaysia, Myanmar, Filipina, Singapura dan Thailand. Kawasan ini juga termasuk kawasan yang sarat dengan konflik bersenjata dan pemberontakan dan ini kemudian membuat peredaran dan penggunaan secara ilegal senjata ringan dan kaliber kecil menjadi lebih luas dan tidak terkontrol. Tragedi gedung kembar WTC di New York dan Gedung Pentagon Washington DC tahun 2001 membuat para pengambil keputusan di ASEAN memikirkan kembali upaya-upaya memerangi terorisme, antara lain, dengan mengangkat isu proliferasi senjata ringan dan kaliber kecil.

Isu senjata ringan dan kaliber kecil pertama kali dibahas dalam konteks ASEAN pada pertemuan para menteri ASEAN di Malaysia tahun 1997. Pertemuan tersebut meletakkan landasan bagi pendekatan ASEAN terhadap masalah senjata ringan dan kaliber kecil dengan menekankan pentingnya kerja sama regional untuk membasmi kejahatan transnasional. Senjata ringan dan kaliber kecil serta penyelundupan senjata diakui oleh ASEAN sebagai bagian integral dari terorisme, lalu-lintas obat terlarang, pencucian uang, lalu-lintas manusia dan pembajakan. Pada akhir tahun 1997, para menteri dalam negeri ASEAN mengadopsi ASEAN Declaration on Transnational Crime. Deklarasi ini mencerminkan ketegasan ASEAN untuk menghadapi masalah kejahatan trasnasional dan memben-

² Seperti dikutip oleh Charmen (1998).

³ Program Aksi untuk memberantas perdagangan senjata ringan dan kaliber kecil pada tiga tataran ini diusulkan oleh Konferensi PBB mengenai Perdagangan Gelap Senjata Ringan dan Kaliber Kecil dalam Segala Aspeknya, 2001.

tuk perjanjian-perjanjian untuk meningkatkan kerja sama regional dan kerja sama dengan organisasi internasional yang relevan.

Dalam KTT-nya di Hanoi tahun 1998, ASEAN, dalam *Hanoi Plan of Action*, sekali lagi menegaskan sikapnya untuk memperkuat kemampuan regional dalam mengatasi kejahatan transnasional. Tahun berikutnya ASEAN menerima *ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime*. Rencana regional ASEAN ini memaparkan strategi ASEAN untuk mencegah dan mengontrol kejahatan transnasional melalui berbagai kegiatan seperti pertukaran informasi, kerja sama dalam bidang hukum dan penegakan hukum, pengembangan kapasitas lembaga, pelatihan dan kerja sama antarkawasan.

ASEAN pertama kali mengangkat isu senjata ringan dan kaliber kecil sebagai topik khusus dalam *Regional Seminar on Illicit Trafficking Small Arms and Light Weapons*, di Jakarta pada Mei 2000.⁴ Ikrar ASEAN memerangi lalu-lintas ilegal senjata ringan dan kaliber kecil terungkap kembali dalam kunjungan Megawati ke beberapa negara ASEAN pada tahun 2001. Deklarasi dan pernyataan-pernyataan resmi ASEAN lainnya mengenai isu senjata ringan dan kaliber kecil memperkuat sinyalemen bahwa kawasan Asia Tenggara merupakan bagian penting dari jalur distribusi ilegal dan legal senjata ringan dan kaliber kecil, dan oleh karena itu harus diatasi secara kolektif.

Langkah-langkah yang diusulkan antara lain: memperkuat penegakan hukum, tukar-menukar data intelijen, pengawasan perbatasan dan pabean, dan meningkatkan kerja sama regional untuk menangani isu senjata ringan dan kaliber kecil. Jika langkah-langkah ini diperhatikan, sebenarnya ASEAN tidak secara khusus memberi perhatian pada isu senjata ringan dan kaliber kecil. Masalah ini cenderung dilihat dalam konteks kejahatan transnasional.

Posisi ASEAN dalam masalah proliferasi senjata lebih bersifat reaktif daripada proaktif. Ini mungkin karena isu senjata ringan dan kaliber kecil selama ini dilihat sebagai isu keamanan nasional. Mungkin satu-satunya hal yang disepakati adalah bahwa senjata ringan berkaitan erat dengan kejahatan lintas batas. Oleh karena itu, menangani persoalan kejahatan lintas batas kelihatannya lebih mendesak daripada membicarakan secara khusus persoalan proliferasi senjata ringan dan kaliber kecil. Jika isu senjata ringan dan kaliber kecil ini dimasukkan dalam agenda memerangi kejahatan transnasional, maka isu-isu penting lainnya seperti lalu-lintas obat terlarang dan manusia, dengan sendirinya akan terabaikan. Pandangan yang sempit mengenai masalah senjata ringan dan kaliber kecil ini mengesampingkan persoalan lalu-lintas (pergerakan) senjata itu mulai dari pemilikan, pengiriman dan produksi legal ke pasar gelap. Jika perhatian terlalu diberikan pada persoalan kejahatan transnasional, maka hal itu mengabaikan efek destabilisasi dari proliferasi senjata di luar konteks kejahatan transnasional, seperti misalnya ke-

⁴ Seminar ini disponsori oleh *UN Department of Disarmament Affairs*, the *UN Regional Center for Peace and Disarmament in Asia Pacific* bekerja sama dengan pemerintah Jepang dan Indonesia.

kerasan sosial (*social violence*) yang meningkat. Selanjutnya, dengan memandang senjata ringan dan kaliber kecil sebagai isu kriminal semata, hal itu tentu akan menghindari penyelesaian politik dan diplomatik terhadap masalah pemberontakan bersenjata di kawasan Asia Tenggara.

Apa yang hendak dikatakan di atas adalah bahwa hingga kini ada kesan kuat bahwa ASEAN terlalu melihat persoalan senjata ringan dan kaliber kecil sebagai bagian dari persoalan kejahatan transnasional. Pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh para pemimpin ASEAN selama tahun 2001 setelah mereka melakukan kunjungan timbal-balik di antara mereka memperkuat kesan demikian, yaitu bahwa langkah regional yang efektif diperlukan untuk mengatasi persoalan kejahatan transnasional. Tetapi tragedi 11 September 2001 seakan membangkitkan sentimen di kalangan pemimpin ASEAN untuk memerangi proliferasi dan penggunaan senjata ringan karena keyakinan bahwa senjata semacam itu dapat mendukung kegiatan dan aksi terorisme.

Apa yang dilakukan oleh ASEAN pada tingkat regional untuk mengatasi persoalan proliferasi senjata ringan dan kaliber kecil memang belum maksimal. Selain karena isu ini masih dianggap sebagai isu keamanan nasional, belum maksimalnya upaya ASEAN mungkin juga karena senjata semacam itu memberi efek yang berbeda antara negara yang satu dan lainnya. Perlu dicatat bahwa aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan senjata ringan berkembang secara tidak sama

di kawasan. Di beberapa negara ASEAN, masalah senjata ringan hanya diatur oleh sebuah keputusan pemerintah, sementara di beberapa negara lainnya masalah itu diatur oleh undang-undang. Jadi, regulasi pengawasan senjata pada tingkat domestik yang tidak seragam memberi pengaruh pada pendekatan masing-masing negara terhadap persoalan senjata ringan dan kaliber kecil ini.

Apapun kendala ASEAN dalam menangani persoalan senjata ringan yang kompleks ini dan apapun definisi senjata⁵ yang mereka gunakan sebagai acuan, efek mematikan dari senjata ini dan proliferasi tidak terkontrol seharusnya memantik negara-negara ASEAN untuk memberi perhatian lebih khusus terhadap isu senjata ringan dan kaliber kecil. Aksi regional – jika didukung oleh *civil society*, diimplementasikan oleh pemerintah dan mendapat dukungan dari negara-negara di luar kawasan – akan menjadi pilar strategi yang efektif untuk membangun semacam norma-norma alih senjata dan amunisi dan untuk mengakhiri pengiriman senjata secara ilegal. Tanpa pendekatan regional yang terkoordinasi, upaya masing-masing negara di kawasan untuk mengontrol keberadaan senjata di wilayah mereka akan terongrong. Kredibilitas ASEAN di mata internasional dalam menangani isu senjata ringan dan kaliber kecil akan meningkat hanya jika ia mampu menerjemahkan komitmennya ke dalam langkah-langkah kebijakan regional yang realistik dan strategis. ASEAN dapat

⁵ Negara-negara ASEAN memiliki beragam definisi mengenai apa itu senjata ringan dan kaliber kecil. Lihat Kramer (2001).

merujuk pada langkah-langkah regional seperti yang diusulkan oleh *United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* tahun 2001, yaitu:

- *Encourage regional negotiation with the aim of concluding relevant legally binding instruments aimed at preventing combat and eradicating the illicit trade, and where they do exist to ratify and fully implement them.*
- *Encourage the strengthening and establishing of moratoria or similar initiatives in affected regions or subregions on the transfer and manufacture of SALW.*
- *Establish subregional or regional mechanism, in particular trans-border customs cooperation and networks for information-sharing among law enforcement, border and customs control agencies.*
- *Encourage reigns to develop measures to enhance transparency to combat the illicit trade in SALW.*

Respons *ad hoc*⁶ pada tingkat regional terhadap isu proliferasi senjata di kawasan yang dilanda konflik juga dibutuhkan sebagai bagian dari strategi internasional yang koheren untuk mengontrol baik pengiriman legal maupun ilegal dari senjata ringan dan kaliber kecil maupun amunisi. Strategi demikian tidak hanya akan menjauhi sipil dari perangkap konflik bersenjata, tetapi juga akan mem-

bawa manfaat besar bagi pembangunan ekonomi, menjamin stabilitas nasional dan regional dan penghargaan terhadap hak azasi manusia. Selain itu, negara-negara ASEAN juga harus menyadari bahwa apa yang dipertaruhkan dalam perdebatan dan pembahasan mengenai keberadaan senjata ringan dan kaliber kecil adalah aturan-aturan hukum, baik nasional maupun internasional. Penghormatan dan kepatuhan terhadap norma-norma hukum dan masyarakat seperti terdapat dalam hukum humaniter internasional dan hukum hak azasi manusia memerlukan penerapan secara ketat rambu-rambu terhadap keberadaan senjata yang mungkin saja dapat digunakan untuk merongrong hukum dan menimbulkan penderitaan terhadap orang-orang yang seharusnya mendapat proteksi dan perlindungan hukum. Budaya kekerasan – yang dipicu oleh kemudahan untuk mendapatkan senjata ringan dan kaliber kecil – merupakan hambatan utama dalam membangun masyarakat yang damai dan bebas dari ketakutan, khususnya di negara-negara yang dilanda konflik kekerasan.

KEPUSTAKAAN

Charmen, Karen. 1998. "Small Arms Large Problems: Today's Biggest Killers are Assault Rifles, Machine Guns, Mortars and Grenades", *The Progressive Magazine*, July.

Kramer, Katherine. 2001. "Legal Controls on Small Arms and Light Weapons in South-east Asia: Small Arms Survey". *Occasional Paper No. 3.*

Small Arms Survey, 2001. *Profiling the Problem*. A Project of the Graduate Institute of International Studies, Jenewa.

⁶ Respons *ad hoc* ini bisa berasal dari, misalnya, kelompok ahli atau organisasi-organisasi nonpemerintah. Perhatian mereka kepada masalah proliferasi dan penggunaan senjata ringan sama pentingnya dengan perhatian dan kebijakan pemerintah.

Terorisme dan Perspektif Keamanan Pasca Perang Dingin

Poltak Partogi Nainggolan

Serangan terorisme ke AS pada 11 September 2001 telah menandai perkembangan baru gerakan terorisme, yang membawa implikasi terhadap perspektif keamanan global dan kawasan. Dalam rangka merespons aksi-aksi terorisme yang sungguh-sungguh telah mengancam eksistensi negaranya, serta stabilitas dan keamanan dunia dewasa ini, pemerintah AS telah mengintroduksi kebijakan luar negeri dan militer baru di atas prinsip zero-sum game. Dalam konteks ini, Indonesia di tengah-tengah krisis ekonomi yang berkepanjangan dan ancaman instabilitas keamanan dalam negeri, menghadapi dilema yang sulit antara harus memenuhi tekanan AS dan koalisi global melawan terorisme dan memperhatikan tuntutan kekuatan-kekuatan politik domestik. Sebagai sebuah masalah yang kontroversial, terorisme semakin membuat nyata paradigma "baru" keamanan internasional pasca Perang Dingin, yang kini tidak lagi terfokus pada isu-isu tradisional berupa ancaman militer dari sebuah negara, tetapi pada isu-isu non-tradisional yang datang dari para pelaku non-negara.

PENDAHULUAN

DALAM beberapa tahun belakangan ini setelah berakhirnya Perang Dingin, masalah terorisme telah menjadi ancaman yang semakin mengkhawatirkan bagi kebanyakan orang di negara maju, setelah sebelumnya, kampanye pemerintah terhadap ancaman ini dianggap sebagai suatu hal yang berlebihan ataupun terlalu usang. Realitas ini cukup beralasan mengingat dalam dasawarsa 1990-an belum terjadi serangan terorisme yang begitu besar dan menakutkan, yang sungguh-sungguh dapat menghancurkan eksistensi sebuah negara, berbagai macam bangsa dan bahkan tata dunia. Sementara, apa yang telah berlangsung dalam se puluh tahun terakhir menjelang kita me-

masuki dasawarsa 2000, serangan terorisme memang barulah dalam bentuk yang terbatas, sporadis dan terkesan membantu interval serangan yang cukup lama untuk menunggu terjadinya serangan berikutnya.

Kemudian, bentuk gerakan, organisasi, pengkaderan, persiapan atas suatu serangan, jaringan, teknik propaganda, informasi dan disinformasi, kerja intelijen dan kontra-intelijen, serta serangannya belum sehebat dengan apa yang telah diperlihatkan dengan munculnya serangan atas sasaran-sasaran strategis di AS, yaitu jantung perekonomian AS dan dunia, World Trade Centre, serta kantor dan kediaman Presiden AS, Gedung Putih, dan Departemen Pertahanan Pentagon pada 11 September

2001. Serangan-serangan terbatas dan dengan jarak interval yang cukup lama sebelum ini memang baru menghancurkan gedung kedutaan besar AS di Nairobi, Kenya, markas militer (marinir) AS di Beirut, Lebanon, dan sasaran-sasaran militer seperti kapal AL USS Cole di Yaman. Dengan demikian, periode waktu sepuluh tahun terakhir (dasawarsa 1990-2000) telah mampu menyadarkan orang di AS dan berbagai belahan dunia akan ancaman manifes dari terorisme, yang kini bukan lagi eksis sebagai sebuah ancaman saja. Sehingga, bukanlah suatu hal yang sulit bagi para penyusun kebijakan di AS dewasa ini untuk memperoleh dukungan rakyat dalam kampanye melawan terorisme.

Tulisan ini akan membahas bagaimana perkembangan terorisme dan implikasinya terhadap situasi di berbagai negara, kawasan dan secara global. Secara spesifik, tulisan ini akan membahas implikasi aksi-aksi gerakan terorisme yang semakin canggih dewasa ini atas penilaian terhadap keamanan negara, kawasan dan global. Dalam konteks tersebut, dikaji pula apakah aksi-aksi terorisme yang telah berlangsung pasca 11 September 2001 di AS membawa perubahan terhadap paradigma keamanan dunia.

METAMORFOSA MENUJU ANCAMAN SERIUS

Dari berbagai sumber yang ada, makna terorisme merujuk pada aksi-aksi kekerasan yang ditujukan untuk memberikan rasa takut, baik kepada satuan individu, kelompok masyarakat, bangsa dan negara. Perasaan sangat takut (teror) yang luar biasa yang tercipta adalah tujuan dari

aksi-aksi ini. Oleh karena itu, dalam pemahaman ini, para bajak laut atau tokoh besar seperti Napoleon dapat dikaitkan dengan teror, seperti halnya Hitler, karena mampu menciptakan rasa takut yang besar bagi mereka, terutama para musuhnya di daratan Eropa, yang mendengar namanya. Dengan kata lain, pemahaman teror telah dikaitkan dengan ketakutan atas aksi-aksi yang telah dilakukan oleh individu atau kelompok. Sedangkan target sesungguhnya bisa lebih luas daripada apa yang sepintas kelihatan, yang dapat bermotif tujuan ekonomi maupun politik. Objek sasaran aksi-aksi terorisme dapat saja perorangan, kelompok, kerumunan masyarakat, instalasi sipil ataupun militer.

Dengan penambahan akhiran "isme", terorisme telah merujuk pada aksi-aksi kekerasan secara luas, yang dapat menimbulkan ketakutan yang besar secara kontinu, yang dilakukan oleh suatu kelompok terhadap kelompok lain (Rourke, 1989: 302). Dewasa ini, telah masuk pula unsur-unsur lain seperti penggunaan kekerasan secara terus-menerus dan sistematis, tidak semata intimidasi dan bentuk ancaman biasa, namun juga pencapaian tujuan kekuasaan dan kemenangan tujuan politik secara permanen, seperti halnya yang dikenal dalam tujuan perang. Dalam perpektif lain, terorisme telah dikaitkan dengan pemakaian keinginan dan sikap, serta kampanye ideologi, sistem ekonomi, politik dan sosial alternatif. Berbagai unsur lain inilah yang kemudian dapat membedakan dengan mudah antara terorisme dengan kejahatan kriminalitas, dan, sebaliknya, dengan mudah dapat diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk pelanggaran berat HAM, mengingat akan ada unsur-unsur

penghilangan secara paksa dan pembas-mian kelompok, atau yang dikenal dengan aksi genocide, yang kelak mengikuti aksi terorisme.

Dalam perkembangannya, terminologi terorisme telah berkembang luas, sehingga, tidak hanya sasarannya, pelakunya pun bisa pula negara. Oleh karena itu, muncul kemudian istilah-istilah terorisme negara, untuk memperlihatkan adanya sistem pemerintahan yang ditopang oleh mekanisme penggunaan teror dalam rangka menciptakan ketakutan rakyat untuk melakukan resistensi dan kesetiaan yang pasrah kepada rezim (Rourke, 1989). Di sisi lain, terdapat pula aksi-aksi terorisme kelompok yang didukung oleh negara atau yang dikenal dengan *state-sponsored terrorism* (Buzan: 1991: 46-47). Dan, bahkan, aktivitas terorisme tidak hanya terbatas pada motif ketidakpuasan individu atau kelompok dan negara terhadap tata nilai, sistem politik, rezim atau tata dunia yang tengah berlaku, melainkan juga yang semata-mata bermotif untuk mencari keuntungan ekonomi dengan secara sengaja melanggar aturan-aturan yang ada. Sebagai konsekuensinya, lahirlah kemudian istilah *narco-terrorism*, untuk memperlihatkan adanya kaitan antara upaya penciptaan kekerasan dan ketakutan dengan motif meri-cari keuntungan ekonomi atau bisnis.

Akibat ketidakkonsistenan sikap dan politik standar ganda yang seringkali diperlihatkan AS dan sekutu-sekutu Baratnya dalam menghadapi dan mencari solusi berbagai macam permasalahan dunia, terutama konflik-konflik di berbagai kawasan yang tidak kunjung selesai, lalu muncullah kontroversi, siapakah sesungguhnya yang ha-

rus dicap sebagai teroris atau pendukung terorisme? Ketidakadilan yang dialami rakyat Palestina dan negara-negara Arab lain yang merasa disudutkan dalam solusi konflik Timur Tengah, intervensi militer langsung dan tidak langsung yang dilakukan AS dan sekutu-sekutunya, operasi intelijen lintas-negara via CIA, dan standar ganda terhadap rezim-rezim otoriter dan represif dalam periode Perang Dingin, telah melahirkan kecaman pula bahwa AS dan Barat, seperti halnya stigma yang telah dikenakan kepada kelompok garis keras (militan) Islam sebelum ini, sebagai bagian dari terorisme internasional. Sebab, mereka dianggap berkonspirasi dengan negara Israel dan kelompok Zionisnya dalam menjalankan kebijakan yang tidak konsisten di Timur Tengah dan dalam mencari solusi tuntas atas nasib rakyat Palestina. Sikap AS dan Barat yang dinilai tidak tegas dalam mengutuk dan gagal mencegah aksi-aksi kekerasan Israel yang berkepanjangan terhadap penduduk sipil Palestina, telah menyebabkan mereka juga tidak lepas dari tudingan sebagai pelaku, dan sekaligus pendukung, terorisme internasional (Saksono dan Heryadi, 1988: 352).

Secara jujur dan objektif, baik media massa maupun kalangan akademis, telah membeberkan dan mengulas bagaimana kaitan beberapa kasus di masa lalu, yang secara realistik memperlihatkan hubungan antara aksi-aksi terorisme dengan sikap mendukung dan keterlibatan pemerintah negara-negara adikuasa (Rourke, 1989). Beberapa kasus, seperti keterlibatan pemerintah AS pada dasawarsa 1960-an dalam rencana pembunuhan pemimpin Kuba, Fidel Castro, pemimpin Dominika, Rafael Trujillo, dan pemimpin Kongo Belgia

(Zaire), Patrice Lumumba, dan operasi-operasi intelijen CIA di Lebanon terkait dengan serangan bom mobil atas seorang pemimpin kelompok Muslim di sana, dan operasi "menetralisasi" para gerilyawan kiri Sandinista dan skandal Iran-Contra, serta Operasi Phoenix adalah contoh-contoh nyata keterlibatan pemerintah AS dalam aksi-aksi terorisme sebagai salah satu bentuk intervensi terhadap negara lain (Rourke, 1989).

Diketahui, di masa lalu orang mengetahui terorisme sebagai aksi-aksi kekerasan dan pencapaian tujuan tertentu, yang terbatas dengan ancaman bom, pembajakan dan peledakan pesawat, bank dan gedung-gedung di tempat-tempat yang strategis, pusat-pusat perdagangan dan pemerintahan, serta fasilitas sipil dan militer. Para pelakunya pun secara sederhana telah diidentifikasi sebagai kelompok tertentu dengan nama Tentara Merah Jepang, Brigade Merah Italia dan Baader Meinhoff di Jerman, serta aneka faksi garis keras Islam (Hezbollah dan Hammas di Lebanon dan Palestina, Ikhwanul Muslimin di Mesir dan lain-lain), Katolik (IRA) dan Protestan, serta yang beraliran Marxist dan anti-establishment lainnya. Selama ini, negara-negara tertentu, seperti Irak, Libya, Sudan, Yaman, Afghanistan dan Iran juga telah dituduh terkait dalam memberikan dukungan, akses dan perlindungan terhadap kelompok-kelompok teroris di sana. Namun, dengan terbukanya kasus-kasus yang melibatkan pemerintah di atas, yang tentu saja telah mendapat bantahan resmi dari pihak-pihak yang berkepentingan, orang tetap melihat bahwa negara-negara manapun, apalagi adikuasa yang didukung oleh kapabilitas yang tinggi, tidak

dapat dilepaskan kaitan dan tanggung jawabnya dengan proses terjadinya *state terrorism* dan *state-sponsored terrorism* selama ini.

Aksi-aksi terorisme yang diperlihatkan oleh pemerintah AS melalui operasi-operasi intelijen, politik atau militer khusus secara terselubung tersebut bersifat dapat didebat. Karena, dapat saja mereka dilakukan di balik argumentasi dalam rangka suatu operasi militer yang anti-gerilya dan kontra pemberontakan dalam negeri dalam rangka melawan musuh-musuh kebebasan dan demokrasi, tetapi, mereka tetap tidak dapat dilepaskan dari bentuk intervensi suatu kelompok/negara yang telah menimbulkan perasaan takut kepada kelompok lain di negara yang berbeda, yang terkena sebagai sasaran. Sehingga logis, aksi-aksi yang telah menciptakan rasa takut secara terorganisasi, sistematis dan berjangka panjang ini telah diidentifikasi oleh pihak yang menjadi lawan, dan juga korbannya, sebagai terorisme. Dengan kata lain, definisi konsep terorisme internasional menjadi lebih luas, tidak lagi hanya dikenakan terhadap kelompok-kelompok marjinal di negara-negara yang selama ini dilanda konflik atau diisolasi secara internasional, tetapi juga negara-negara adikuasa, yang bisa dengan leluasa melakukan berbagai operasi militer dan intelijen untuk melakukan intervensi terhadap kebijakan domestik suatu negara. Dalam hal ini, tindakan pemerintah Uni Soviet di masa lalu, yang serupa dengan apa yang pernah dilakukan oleh pemerintah AS, dapat pula disebut sebagai bagian dari aksi-aksi terorisme. Misalnya keterkaitan KGB dengan kasus penembakan Paus Johannes Paulus II, yang dike-

tahui dilakukan oleh seorang radikal Turki, dengan mendapat bantuan dari agen-agen rahasia Bulgaria dan KGB.

Data memperlihatkan terjadinya peningkatan aksi terorisme, seiring dengan terjadinya peningkatan kekerasan dan ketidakpuasan yang diperlihatkan oleh umat manusia di dunia ini terhadap sistem dan tata dunia yang ada (Rourke, 1989: 304-305). Aksi-aksi mendestabilisasi sistem politik yang ada dan memenangkan pengakuan dan konsesi, baik oleh individu, kelompok, maupun negara ini pada beberapa dasawarsa lalu masih merupakan masalah minor dibandingkan dengan banyak hal lain yang mengancam kehidupan manusia. Dari tempat kejadiannya, secara geografis, aksi-aksi terorisme banyak terjadi di sekitar kawasan yang dilanda konflik di Timur Tengah, dengan sasaran kebanyakan pihak-pihak individu/masyarakat, yang jumlahnya masih jauh di bawah korban-korban perang di Afghanistan, Nikaragua, Iran-Irak dan tempat-tempat lain, dan korban-korban bencana alam, kelaparan dan mereka yang mati di jalan raya karena kecelakaan lalu-lintas dalam periode yang sama.

Namun, seiring dengan terjadinya angka peningkatan korban akibat aksi-aksi terorisme, teknik-teknik terorisme pun semakin canggih. Jika aksi-aksi terorisme sebelumnya lebih dominan diwarnai oleh serangan bom, serangan ke fasilitas militer, penculikan, penyanderaan, pembajakan dan pembunuhan, maka aksi-aksi dalam beberapa tahun belakangan yang lebih canggih adalah serangan-serangan bom mobil, bom bunuh diri dan *shoe-icide bombings*, dengan menempatkan bom secara kreatif dalam sepatu yang akan diledakkan

pembawanya di pesawat, dengan target jumlah korban yang jauh lebih besar, dengan sasaran-sasaran yang strategis dan simbolis, yang dapat berakibat fatal secara langsung terhadap eksistensi suatu pemerintahan atau negara. Jadi, sasaran aksi-aksi terorisme kini tidak lagi memenangkan konsesi-konsesi tertentu, namun mendestabilisasi negara, kawasan dan dunia, dan mengintroduksi ideologi alternatif, sebagai respons ketidakpuasan atas tata dunia yang ada. Para pelaku dan pendukungnya pun melibatkan kalangan terdidik.

Implikasi dari aksi-aksi terorisme pun dengan sendirinya menjadi lebih luas. Mereka dapat mempengaruhi, baik secara langsung maupun tidak, stabilitas perekonomian kawasan dan dunia dewasa ini, dan dalam jangka panjang. Rangkaian serangan terorisme ke AS pada 11 September 2001 telah menunjukkan indikasi dari berbagai dampak yang terjadi tersebut. Mengingat besarnya kejengkelan dan implikasi yang muncul dari aksi *black-mail* yang menyertainya, serta kemungkinan besar ketidakkonsistenan para teroris terhadap negosiasi yang telah disepakati sebelumnya, maka upaya negosiasi dan diplomatik oleh pihak yang berwenang semakin dikesampingkan. Sebaliknya, ancaman terorisme melalui berbagai aksi mereka, dalam beberapa kasus, ada yang mencapai keberhasilan, baik karena lemahnya antisipasi, tindakan preventif, ataupun tindakan dalam melakukan *counter-terrorism* dari pemerintah negara-negara yang menjadi korbannya.

Jenis senjata yang digunakan dalam berbagai aksi terorisme tidak lagi hanya berupa senjata konvensional, semacam senjata api standar seperti AK-47 dan bom

rakitan biasa (C-4, TNT), tetapi telah mencakup ancaman penggunaan senjata nuklir, biologi dan kimia, karena akses yang kian mudah kepada bahan-bahan dan komponen-komponen senjata strategis itu, terutama setelah disintegrasi bekas negara Uni Soviet dan ancaman terciptanya *fail states* akibat melemahnya peran negara dan pemerintah pusat. Meningkatnya anarkisme global dan konflik-konflik berdimensi primordialisme di banyak wilayah di muka bumi ini dalam periode pasca Perang Dingin dewasa ini dan tidak terselesaikannya konflik-konflik regional yang telah berlangsung lama, telah menyuburkan pertumbuhan gerakan dan aksi-aksi terorisme.

Daerah rawan perang dan konflik primordial berkepanjangan warisan kolonial, misalnya di Srilanka, Kashmir, Sierra Leone, Kongo, Rwanda, Burundi, dan Somalia, dan yang baru muncul, seperti di Ambon dan Aceh di Indonesia, serta perubahan karakter perang dewasa ini dari yang bersifat antara-negara menjadi lebih dominan sebagai konflik-konflik berskala rendah, telah memberikan persemaian yang lebih baik bagi gerakan terorisme dan aksi-aksi terorisme mereka. Mudahnya pemikiran-pemikiran agama bercampur sebagai fondasi kebenaran dalam gerakan terorisme, seperti halnya dalam munculnya teologi kebebasan di Amerika Latin yang telah menjadi mesin teologis dalam meningkatkan perang pembebasan yang radikal, dan juga dalam kasus aksi-aksi kelompok dan militan di Inggris Raya, Timur Tengah, Balkan, Asia Tengah, Asia Selatan dan Tenggara belakangan ini, telah membuat pemahaman orang akan terorisme semakin kompleks. Sebagai ak-

batnya, muncullah kemudian terminologi *theoterrorism* untuk mengaitkan serangan-serangan yang diarahkan pada berbagai sasaran sipil dengan mendapat alasan yang subjektif dari ajaran agama para aktor yang melakukannya (*Time*, January 21, 2002: 14).

Itulah sebabnya, sifat ancaman terorisme makin mengkhawatirkan, karena jumlah pelaku dan kemampuan melakukan tingkat ancamannya juga semakin tinggi. Patut diperhatikan, gerakan terorisme sebagai kelompok yang terfragmentasi telah menggunakan sistem jaringan dan sel yang canggih dan solid, serta memperlihatkan adanya hubungan kerja sama dan telah membangun jaringan dengan kelompok teroris yang berbeda ideologi dan tujuannya di negara-negara lain. Sementara; tata dunia baru yang memperlihatkan melemahnya peran aktor negara dalam hubungan internasional, dan sebaliknya, kian menguatnya peran aktor non-negara, dengan sendirinya telah memperkuat eksistensi organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok terorisme di berbagai belahan dunia. Sebagai konsekuensinya, gerakan terorisme dan aksi-aksi menjadi ancaman yang rawan dalam periode pasca Perang Dingin ini, sebab semakin sulit terkontrol dibandingkan dengan hakikat ancaman yang datang dari militer suatu negara dalam pemahaman keamanan yang klasik. Inilah yang dikatakan sebagai perspektif baru ancaman keamanan non-tradisional, yang jauh berbeda dengan ancaman yang bersifat tradisional atau klasik selama ini.

Di masa lalu, orang belum memprediksikan lebih jauh kaitan antara teroris-

me dan kejahatan transnasional seperti penyelundupan manusia, imigran gelap, perdagangan narkotika dan obat bius. Pada periode pasca Perang Dingin, setelah banyak ditemukan kasus yang menunjukkan adanya keterkaitan antara kedua masalah tersebut, orang mulai memberi perhatian terhadap hubungan antara terorisme dengan masalah-masalah transnasional lainnya. Di beberapa tempat, misalnya Indonesia, Malaysia dan Filipina, orang telah mengaitkan maraknya konflik primordial di berbagai daerah di negara itu dengan mengalirnya para imigran gelap secara leluasa melalui beberapa kawasan transit di perbatasan dalam beberapa tahun belakangan ini. Meningkatnya ketegangan dan eskalasi konflik di Filipina Selatan, Poso, Ambon dan Aceh, serta meningkatnya aksi-aksi dan ancaman terorisme di dalam negeri Filipina, Malaysia dan Indonesia, secara sederhana telah dikaitkan dengan kehadiran para sukarelawan berkewarganegaraan "asing" yang terlibat dalam konflik-konflik di wilayah-wilayah tersebut, walaupun tetap menimbulkan pertanyaan seberapa banyak dari mereka yang telah terlibat dan menggunakan jalur tidak resmi (illegal) atau melalui penyelundupan manusia.

Secara rasional memang dapat dipahami bagaimana rawannya kontrol perbatasan terhadap pemanfaatan prosedur pemasukan manusia secara ilegal untuk tujuan-tujuan terorisme, di tengah meningkatnya penghargaan dan sensitivitas terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) dan tingginya arus mobilitas manusia antarnegara dalam era globalisasi dewasa ini. Realitas ini dengan mudah dapat pula dimanfaatkan pula oleh gerakan terorisme un-

tuk melakukan perdagangan gelap narkotika dan obat bius, yang menghasilkan keuntungan tinggi untuk membiayai aksi-aksi mereka selanjutnya. Dalam konteks ini, maka tidak heran bila *narco-terrorism* turut mendapat perhatian dan penanganan yang serius dari pemerintah negara-negara yang terancam, dalam hal mana AS telah melakukan invasi militer ke Panama dan menangkap pemimpin negeri itu, Jenderal Noriega. Sebaliknya, pemerintah Taliban dari Afghanistan telah mendapat sanksi embargo ekonomi, diisolasi secara politik, dan diserang oleh koalisi global anti-terorisme di bawah pimpinan AS, setelah terjadinya serangan terorisme pada 11 September 2001 ke AS.

PARADIGMA "BARU" KEAMANAN INTERNASIONAL

Setelah serangan terorisme beruntun melanda AS pada 11 September 2001 lalu, banyak pihak di Indonesia, terutama kalangan militer dan intelijen, yang mengejutkan bahwa kini telah berlangsung perubahan paradigma keamanan di dunia internasional. Bahkan, pihak Kementerian Koordinator Polkam dan Departemen Pertahanan Indonesia telah mengadakan diskusi khusus untuk membicarakan perkembangan yang dikatakan "baru" ini (*Kompas*, 17 September 2001: 6). Tentu saja, hal tersebut mengundang perhatian untuk dibahas dan dipertanyakan, apakah benar fenomena yang dibilang "baru" itu memang benar-benar baru, ataukah sebelumnya telah mendapat perhatian yang serius di Barat, beberapa waktu setelah berakhirnya rivalitas dengan negara adidaya Uni Soviet dan terjadinya disintegrasi ne-

gara tersebut, namun semakin mengemuka pasca serangan terorisme 11 September 2001.

Kalau saja kita membuka kembali berbagai informasi mengenai kebijakan luar negeri AS sekitar delapan tahun yang lalu, misalnya keluaran tahun 1993, tentang *Regional Defence Strategy* dari Departemen Pertahanan AS, Dick Cheney, yang ketika itu menjabat sebagai Menhan perintahan Clinton, di sana sebenarnya telah dikonsepsikan tantangan keamanan yang dihadapi AS pasca Perang Dingin, yang dinilai akan mengganggu kepentingan AS di berbagai belahan dunia. Di sana juga telah dibahas secara rinci masalah terorisme internasional sebagai ancaman transnasional, seperti halnya penyelewungan dan perdagangan narkotika dan obat bius, serta proliferasi senjata-senjata pemusnah massal, tidak hanya berupa senjata nuklir, tapi juga senjata biologi dan kimia (Bowen and Dunn, 1996: 156). Sehingga, dapat dipahami, Menhan Dick Cheney, yang sekarang menjabat sebagai orang kedua terpenting atau Wakil Presiden AS, merupakan pejabat yang sangat keras responsnya terhadap penyalahgunaan senjata biologi dan kimia, dan merupakan petinggi AS pertama yang telah menyatakan secara terbuka di depan publik mengenai adanya keterkaitan antara penyebaran anthrax melalui paket surat dengan serangan terorisme 11 September 2001. Karena, pada tahun 1993 itu, ia telah menyusun visi ancaman keamanan terhadap AS dalam dasawarsa 1990-an, yang kemudian dijadikan sebagai konsep Strategi Pertahanan Regional oleh Departemen Pertahanan AS (Bowen and Dunn, 1996). Dengan demikian, kon-

sep *preventive defense* yang diintroduksi oleh Menteri Pertahanan AS William Perry pada tahun 1996 dan mengenai adanya ancaman terorisme yang menghancurkan, bukanlah merupakan hal baru.

Nama tokoh Osama bin Laden itu sendiri juga bukan merupakan nama baru dalam daftar orang yang dimusuhi AS. Karena, dalam berita-berita di media massa internasional terbitan AS, seperti *Time* dan *Newsweek* (antara lain *Newsweek*, March 1, 1999: 20-23), namanya sering diungkapkan, bahkan pernah dibahas secara khusus sebagai *cover story*. Sebagaimana halnya sering dikemukakan dalam pernyataan resmi para pejabat AS di berbagai media massa AS dan makalah-makalah akademik, eksistensi terminologi *rogue states* dan *state-sponsored terrorism* sebenarnya telah memperlihatkan relevansinya dengan munculnya negara-negara dan para pemimpin yang telah dicurigai sebagai pendukung gerakan, dalang dan pelaku aksi-aksi terorisme di berbagai belahan dunia (Whitehouse and Borger, 1999: 16).

Sementara, tetap eksisnya politik pembendungan dalam periode pasca Perang Dingin, walaupun tidak bersifat total seperti pada periode Perang Dingin, melainkan sampai tingkat tertentu saja, telah merefleksikan adanya kebijakan keamanan dan luar negeri AS yang serius untuk menangkal ancaman baru yang datang dari gerakan terorisme, yang bersumber dari *rogue states*, yang pada umumnya bukan merupakan negara maju, tetapi negara-negara yang dinilai bermasalah, dengan sistem politik yang tidak demokratis dan banyak tudingan melakukan pelanggaran HAM di dalam negerinya. Kemudian, secara simultan, di negara-negara tersebut,

terdapat pula rezim yang melegalkan perdagangan obat bius internasional untuk diekspor ke negara-negara maju sebagai salah satu sumber pemasukan devisa, yang sebaliknya, di negara-negara maju menjadi ancaman nasional yang sangat mengkhawatirkan, setelah runtuhnya komunisme. Dalam hal ini, negara-negara seperti Irak, Libya, Afghanistan, Korea Utara, Aljazair, Yaman, Sudan dan Myanmar telah menjadi sasaran politik pembendungan baru oleh AS, bersamaan dengan pengenaan sanksi embargo ekonomi oleh AS dan negara-negara sekutunya, sebagai salah satu kebijakan penangkalnya. Secara spesifik, bahkan nama Afghanistan dan rezim Taliban, yang naik ke panggung kekuasaan hasil kemenangan *power struggle* pasca mundurnya pasukan Soviet, telah mendapat perhatian khusus oleh pemerintah AS dan negara-negara sekutunya, seiring dengan meningkatnya ketegangan politik di kawasan Timur Tengah dan Asia Tengah (Tanner, 1999: 13).

Dalam perspektif kebijakan, dapat dikatakan bahwa serangan militer AS ke Afghanistan memiliki derajat yang sama pentingnya dengan invasi militer AS ke Panama untuk menculik orang kuat di negara itu, yakni Jenderal Noriega. Sebab, penyelundupan narkotika asal Amerika Latin dan Amerika Tengah ke AS yang digembonginya, telah dinilai merupakan ancaman yang nyata terhadap masa depan generasi muda dan negara AS. Juga, tanpa bermaksud mendukung kebijakan AS, secara objektif, perlu diakui bahwa, aksi militer yang serupa dengan di Afghanistan, pernah pula dilakukan AS terhadap rezim Milosevic karena aksi *genocide* atas penduduk muslim di Yugoslavia. Se-

hingga, diperoleh benang merah, bahwa sebenarnya yang menjadi sasaran intervensi militer AS adalah rezim-rezim repressif, anti-demokrasi dan penindas HAM. Dalam konteks *rogue states*, AS melihat perlunya aksi militer untuk mengeliminasi rezim-rezim anti-demokrasi, sebab mereka merupakan ancaman terhadap stabilitas nasional, kawasan dan global. Karenanya, suka atau tidak suka, sikap baru Indonesia yang dikemukakan oleh Presiden Megawati, yang menyatakan bahwa tidak sebuah negara pun berhak menyerang negara lain, walaupun dengan dalih untuk merespons aksi terorisme, menjadi tidak relevan bagi AS. Wajarlah, jika kemudian, pemerintah AS menolak sikap baru pemerintah Indonesia tersebut.

Sebenarnya, terorisme sebagai sebuah ancaman baru bagi negara-negara maju dalam periode pasca Perang Dingin, telah mendapat perhatian serius dalam studi-studi di kalangan universitas di Barat, bersama-sama dengan munculnya concern terhadap ancaman non-tradisional lainnya, seperti degradasi lingkungan, mengalirnya pengungsi dan imigran gelap, serta meningkatnya perdagangan narkotika dan obat bius. Dari sisi ancaman militer pun, terorisme telah mendapat perhatian khusus di kalangan para pakar hubungan internasional, terutama dalam bidang *security studies*, dalam hubungannya dengan semakin meluasnya penyebaran senjata pemusnah massal, yang kian merata, bahkan ke negara-negara yang selama ini dikenal sebagai kecil dan miskin, serta ke kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi non-negara, di bawah pengaruh tokoh yang kuat dan populer, seperti Saddam Hussein dan Osama bin Laden.

Dalam karya-karya klasik studi keamanan, Buzan (1991), misalnya, telah memberi cakarakan konsep keamanan individu, di samping keamanan kolektif, sebagai masalah dunia yang penting. Ini juga merupakan sebuah peringatan dini tentang pentingnya membahas secara ilmiah dalam literatur akademik di universitas-universitas mengenai masalah terorisme. Di sini konsep ancaman dan keamanan nasional, dan munculnya terorisme, telah dikaitkan secara mendalam dan kritis dengan masa lalu, yakni kebijakan pemerintah kolonial yang keliru dan tuntutan kelompok-kelompok dalam suatu negara untuk memisahkan diri dengan menggunakan cara kekerasan. Munculnya aksi-aksi terorisme dalam suatu negara, juga, oleh Buzan telah dikaitkan dengan kebijakan pemerintah nasional yang tidak adil dalam kondisi realistik tatanan masyarakat yang pluralistik.

Sementara, pakar studi keamanan internasional lainnya, seperti Klare and Thomas (1994), telah mencoba melihat dimensi internasional dari gerakan terorisme, dengan melihat kaitannya dengan realitas tatanan dunia yang tidak adil. Karenanya, dengan mengikuti argumentasi mereka, adalah logis kalau kemudian kerja sama global di antara gerakan terorisme dapat terbentuk, sekalipun terdapat perbedaan iatar belakang ideologis di antara mereka. Sebab, telah muncul kesadaran akan musuh bersama, yakni tata dunia baru yang tidak adil, di bawah hegemoni para pemimpin negara maju, yang secara langsung telah mempengaruhi sikap para pemimpin nasional yang menentang gerakan mereka di masing-masing negara. Dalam konteks ini, tidaklah

aneh kalau kemudian diperoleh berita bahwa ada kerja sama antara gerakan dengan argumentasi agama, seperti yang diperjuangkan oleh Osama bin Laden dengan jaringan Al Qaedanya, dengan kelompok Basque dan IRA, yang selama ini dikenal sebagai separatis di Spanyol dan Inggris Raya.

Muncul dan menguatnya tata dunia baru yang unipolar dan bersandar pada kekuatan negara adidaya tunggal AS, tanpa kontrol dan alternatif, dan memudarnya pengaruh ideologi *Third Worldism*, telah menyebabkan munculnya *rogue-states* dengan senjata andalan memelopori maupun mendukung gerakan-gerakan terorisme yang beroperasi di berbagai negara. Tekanan globalisasi yang meningkatkan proses marginalisme dan keterancaman kelompok, diketahui telah menimbulkan resistensi dan reaksi perlawanan dari kelompok-kelompok yang terancam. Tidak terwakilinya aspirasi dan kepentingan kelompok-kelompok tersebut secara memadai, baik di tingkat nasional maupun global, mendorong mereka untuk membuktikan aksi-aksi kekerasan dalam wujud yang ekstrem, yaitu terorisme, untuk mendestabilisasi negara, kawasan dan sistem dunia yang tengah berjalan.

Dalam konteks di atas, analisis hubungan internasional kemudian telah menjadikan terorisme sebagai ancaman baru yang sama pentingnya dengan ancaman tradisional dari segi militer, sebagai konsekuensi dari perlombaan senjata nuklir strategis. Karenanya pula, buku-buku teks studi hubungan internasional, terutama studi keamanan internasional, kian diperkaya oleh fokus analisis pada aktor non-

negara lainnya, yaitu kelompok-kelompok terorisme, di luar kelompok-kelompok non-pemerintah yang berdimensi internasional lainnya, seperti IMF dan Bank Dunia, serta perusahaan-perusahaan swasta multinasional (MNCs).

Selanjutnya, dalam perspektif literatur hubungan internasional, terorisme dianalisis sebagai ancaman baru yang serius karena merongrong peran negara, pemerintah dan lembaga-lembaga multilateral yang mengatur pembangunan dan keamanan internasional, seperti Bank Dunia dan PBB, dengan dampak yang mengancam eksistensi negara, keamanan kawasan, dan global. Sehingga, dalam konteks ini, dapat dilihat mengapa koalisi global negara maju untuk mendukung serangan militer AS ke Afghanistan dalam rangka memerangi terorisme global, mudah dibentuk. Di sisi lain, meningkatnya ancaman terorisme atas sistem dunia yang sedang berjalan, secara akademis, semakin memperkaya dan membuat eksis *security studies* dalam masa pasca Perang Dingin, yang sebelumnya sempat diperkirakan akan usang, karena tidak relevan lagi, setelah disintegrasi Uni Soviet dan memudarnya perlombaan senjata nuklir strategis antara dua negara adidaya besar, Uni Soviet dan AS.

Hendak dikatakan di sini, telah lama ny terorisme dikenal sebagai sebuah ancaman terhadap eksistensi negara, keamanan, dan kepentingan nasional, telah menyebabkan, baik pemerintah maupun publik AS, menyikapinya sebagai sesuatu yang rutin dan biasa. Ditambah lagi dengan kekurangsigapannya pihak intelijen AS dalam merespons laporan-laporan ter-

akhir mengenai adanya ancaman gerakan terorisme atas AS, membuat pemerintah dan publik AS menjadi terkejut atas aksi kamikaze yang terjadi, yang dilakukan kelompok teroris terhadap WTC, Pentagon dan Gedung Putih.

Terorisme memang bukan merupakan ancaman baru bagi AS, melainkan sesuatu yang sudah masuk dalam perhitungan kebijakan nasional sejak lama. Dan, paradigma keamanan AS sejak hampir satu dasawarsa lalu, sejak awal berakhirnya Perang Dingin, sebenarnya telah berubah. Hanya saja, mereka yang tidak membuka kembali berbagai informasi yang terkait dengan berbagai kebijakan pemerintah AS dan tidak mengikuti secara konsisten perkembangan kebijakan luar negeri negara tersebut, mengalami kesulitan untuk memahami perkembangan yang tengah terjadi. Menyebarluas anthrax sebagai bentuk lain dari aksi terorisme, telah membuat ancaman senjata pemusnah massal terhadap keamanan nasional AS, menjadi nyata. Sebagaimana telah diketahui, jauh sebelumnya, bentuk ancaman semacam ini telah diantisipasi oleh para pembuat kebijakan di AS. Namun, secara realistik, pemerintah dan publik AS tetap terkejut ketika meghadapinya dalam peristiwa 11 September 2001, yang meruntuhkan gedung menara kembar WTC di jantung kota dan pusat finansial New York.

KONSEKUENSI GLOBAL DARI BLACK TUESDAY

Serangan maksimal secara simultan ke WTC, Gedung Putih dan Pentagon telah menyentakkan banyak orang dan, teru-

tama para pemimpin dan pembuat kebijakan di AS, terhadap potensi ancaman yang ditunjukkan oleh gerakan terorisme dan bagaimana seharusnya negeri itu dan masyarakat dunia menyikapinya. Baik para pelaku terorisme maupun masyarakat dunia mengetahui dengan jelas makna apa yang disampaikan oleh aksi-aksi terorisme pada hari Selasa kelabu, 11 September 2001, tersebut dalam hubungannya dengan keputusan strategis yang telah diambil oleh para pelaku terorisme untuk menyerang tempat-tempat yang sangat merepresentasikan eksistensi dan kepentingan AS.

Dari perspektif militer, serangan yang dapat terjadi dengan mudah tanpa resistensi yang berarti dari pihak yang berwenang di AS itu, telah memperlihatkan kelemahan intelijen dan pertahanan militer AS dalam merespons rencana serangan terorisme yang sebelumnya sudah pernah diterima peringatan dininya dari hasil kerja internal (CIA) maupun intelijen negara sekutunya, antara lain Italia dan Inggris. Sementara, selama ini, dengan percaya diri AS menerima kenyataan sebagai negara dengan kapabilitas militer terkuat di dunia dan negara adikuasa yang memenangkan rivalitas menghadapi Uni Soviet dalam Perang Dingin yang berlangsung selama beberapa dasawarsa.

Tampaknya, pasca serangan Selasa Kelabu itu, masyarakat dunia sudah harus bisa membedakan dengan jelas hakikat ancaman yang datang dari negara lain dengan gerakan terorisme. Secara positif, serangan terorisme ke pusat ekonomi, militer dan pemerintahan AS tersebut, dengan mudah dapat mengalirkan simpati dan dukungan yang besar dari masya-

kat AS kepada pemerintah George W. Bush Jr., yang sedang terbelah karena hasil pemilu yang "meragukan" setahun lalu. Tidak mengherankan, dalam seketika, Bush dapat memperoleh dukungan parlemen (Kongres) untuk mendeklarasikan perang terhadap gerakan terorisme, terutama Al Qaeda dan jaringannya di seluruh dunia, dengan tokohnya Osama bin Laden, yang dalam satu dasawarsa terakhir telah diidentifikasi sebagai ancaman utama bagi AS dan kepentingannya di berbagai belahan dunia (*International Herald Tribune*, 19 Maret 2001: 7).

Dari perspektif kebijakan luar negeri, AS yang sebelumnya sejak pemerintahan Bill Clinton telah menekankan kebijakan isolasisionisme dan akan lebih-lebih lagi menerapkan ini pada masa Bush Jr., pasca serangan 11 September 2001 harus mulai melakukan kembali kampanye luar negeri yang gencar melawan aksi terorisme. Berbeda dengan periode pasca Vietnam, kini ancaman terorisme terhadap eksistensi AS dan masa depan kepentingannya di berbagai tempat, telah mengembalikan AS ke manda politik luar negeri yang ekspansionis, yang diwarnai dengan berbagai kebijakan interventionisme, baik secara langsung maupun tidak (*International Herald Tribune*, 28 September 2001: 10). Upaya membangun kembali pengaruh, hegemoni dan aliansi berskala luas harus dilakukan AS untuk meringankan kampanye dan perang melawan terorisme, dan sebaliknya, menyudutkan gerakan terorisme dan para rezim pendukungnya.

Keberhasilan meraih simpati dan dukungan domestik dan internasional, karena dukungan kepiawaian diplomasi para

pembantu Bush, pada akhirnya dapat mengatasi problema terbatasnya anggaran militer nasional untuk perang melawan terorisme dalam jangka panjang. Harus diakui, keberhasilan ini adalah juga berkat keberhasilan pemerintah AS dalam membangun opini domestik dan internasional mengenai bahaya ancaman terorisme terhadap stabilitas dan keamanan nasional, regional dan dunia. Sehingga, reaksi seketika Bush Jr. yang sempat keliru dengan membangun citra seperti hendak melancarkan *crusade*, dapat dikoreksi, dan secara simpatik malah dapat meraih dukungan internasional yang luas, terutama dari kebanyakan pemimpin dan masyarakat negara-negara yang mayoritas beragama Islam.

Secara realistik, serangan 11 September 2001 telah melahirkan kontroversi pendapat, karena orang mempertanyakan apakah benar AS benar-benar tidak mengira atau percaya bahwa serangan yang diidentifikasi sebagai aksi terorisme tersebut, akan terjadi. Lebih berprestensi negatif lagi, telah dipertanyakan, apakah pemerintah AS sendiri tidak berada di balik serangan atas WTC, dengan melakukan konspirasi dengan Yahudi, mengingat tidak dijumpai seorang korban dari kalangan Yahudi (Maulani, 2001). Namun, teori konspirasi ini tampaknya menjadi lemah ketika dihadapkan pada realitas bahwa yang menjadi sasaran juga Departemen Pertahanan AS (Pentagon), yang dikenal sebagai pusat kendali pertahanan strategis AS, dan Gedung Putih, dengan korban tidak hanya kalangan sipil, tetapi juga perwira militer yang bekerja di sana. Sementara, jika tidak terantisipasi, bukan tidak

mungkin Presiden Bush dan pemimpin tingkat tinggi AS lainnya dapat menjadi korban berikutnya, di samping banyak rakyat AS sendiri yang telah menjadi korban dari serangan itu. Tanpa berpikir naif dan membela kepentingan AS, tentu merupakan sebuah gagasan yang berlebihan, jika pemerintah AS memang telah membuat skenario semacam itu. Sebab, dalam kenyataannya, bukan sebuah kesulitan besar bagi pemerintah AS untuk menghadapi opini domestik yang menentang serangan terhadap Al Qaeda, yang telah dicurigai sebagai dalang berbagai aksi terorisme atas kepentingan AS di berbagai belahan dunia selama ini, mengingat begitu mudahnya pemerintah AS sebelumnya melakukan serangan udara ke Irak untuk menghentikan kebijakan Presiden Saddam Husein yang dicurigai masih terus berniat mengembangkan senjata-senjata nuklir, kimia dan biologinya, tanpa menghadapi resistensi yang berarti dari rakyat AS di dalam negeri.

Kontroversi yang luas muncul, karena Osama bin Laden, yang menjadi sasaran utama kecurigaan AS sebagai dalang berbagai aksi menentang kepentingan AS di berbagai belahan dunia, dan juga atas serangan 11 September 2001, dan mereka yang menentang arogansi dan politik unilateral AS, terutama dalam periode pasca Perang Dingin ini, mempermasalahkan mengapa para pemimpin AS dan sekutu-sekutu Baratnya tidak ribut ketika Israel melakukan aksi-aksi militer ke Palestina, yang juga banyak mengenai sasaran sipil. Demikian pula, ketika para pemimpin Barat tidak banyak mempersoalkan serangan militer AS atas

Irak, yang bersamaan dengan embargo ekonominya yang berkepanjangan, telah mengorbankan banyak anak dan kalangan sipil yang tidak berdosa. Sebagai konsekuensinya, mereka yang menentang kebijakan luar negeri AS, mengritik AS dan sekutu-sekutu Baratnya, sebagai terus melancarkan terorisme politik dan juga ekonomi terhadap negara-negara Arab. Sehingga, terorisme kemudian mengalami perluasan makna dan dipersepsikan sesuai dengan kepentingan masing-masing pihak.

Sebaliknya, mereka yang tidak memahami kekhawatiran pemerintah AS yang mendalam terhadap aksi terorisme pada 11 September 2001, tidak dapat memahami mengapa pemerintah AS menjadi berprinsip habis-habisan (*zero-sum game*) dalam merespons gerakan terorisme, dengan mengultimatum apakah negara lain bersikap mendukung atau akan menjadi musuh AS. Soal kelangsungan hidup negara telah menjadi alasan mengapa pemerintah AS menjadi lebih keras, dan bahkan cenderung provokatif, dalam kebijakan luar negerinya akhir-akhir ini terhadap banyak negara, khususnya atas negara yang mayoritas penduduknya Islam (Kompas, 8 Pebruari 2002: 3). Tetapi, mereka yang melihat dengan perspektif yang kontradiktif, menilai bahwa sikap AS tampak cenderung menyudutkan dunia Islam, mengingat negara tersebut diskriminatif dalam menyikapi masalah-masalah Timur Tengah, seperti mengenai nasib rakyat Palestina, embargo Irak dan Libya, serta juga dalam masalah domestik Yaman dan Somalia (Ju-naedi, 2002: 4).

Kontroversi pendapat atas respons AS terhadap serangan 11 September 2001 terus berlangsung. Kalangan yang menentang sikap AS dengan mudah dapat melupakan peran AS, yang bersama-sama dengan bin Laden, mendukung gerilyawan Afghanistan dalam melakukan perlawanan menentang pendudukan Uni Soviet dan menumbangkan rezim bonekanya di bawah Babrak Kamal. Begitu juga, respons AS yang dinilai berlebihan tersebut dapat mengabaikan peran dan pengorbanan AS yang besar dalam memelopori dan mendukung intervensi kemanusiaan, bersama-sama dengan NATO, di Kosovo. Kalangan yang menentang sikap AS ini tidak mengingat lagi berapa besar anggaran belanja dan *human cost* yang telah dikeluarkan pemerintah AS dalam mengembalikan stabilitas politik dan militer di Balkan, selain risiko besar yang harus dihadapi dalam menghadapi tekanan publik Amerika di dalam negeri.

Di luar kontroversi pandangan itu, pemerintah AS sendiri telah berhasil dalam mengembangkan opininya, dengan dibantu penguasaan media informasi yang luas, untuk membentuk koalisi internasional melawan terorisme. Sehingga, apa yang sempat dikhawatirkan dunia dengan dapat terjadinya konflik peradaban secara terbuka antara dunia Barat dan Islam seperti yang telah diantisipasi oleh Huntington (1993: 25 et seqq), tidaklah terjadi. Dengan kelebihan dalam penguasaan media informasi dan pembentukan opini publik, kampanye pemerintah AS dalam jangka panjang telah mendapat dukungan global. Sebagai implikasinya, masyarakat dunia dapat me-

miliki persamaan persepsi untuk mengatasi masalah-masalah warlordism, separatisme, kevakuman kekuasaan dan transisi demokrasi di berbagai negara, yang dinilai merupakan lahan subur bagi gerakan dan aksi-aksi terorisme. Demikian pula, negara-negara yang banyak warlord dan gerakan para militer dengan aksi-aksi anarkis mereka, mendapat tekanan dari pemerintah AS.

Selanjutnya, kebijakan imigrasi yang ketat dan cenderung rasial bermunculan di negara-negara Barat. Sementara, upaya menangkal mengalirnya imigran gelap yang mudah dimanfaatkan oleh gerakan teroris dalam memperluas jaringan dan menyiapkan aksi-aksinya, dilakukan dengan memberikan bantuan kompensasi besar-besaran untuk rekonstruksi nasional, pemulihan ekonomi dan mendorong langkah demokratisasi. Dalam konteks ini, beberapa negara seperti Afghanistan, Pakistan dan Indonesia, yang rawan sebagai sasaran pengembangan gerakan teroris global, mempunyai prospek yang baik untuk didukung dalam melakukan rekonstruksi dan pemulihan ekonomi nasional, sebagaimana halnya negara-negara Eropa dulu pasca Perang Dunia II melalui *Marshall Plan*. Jadi, serangan 11 September 2001, telah mengusik perhatian dunia kembali secara serius berupaya mencari solusi atas masalah kemiskinan, pengangguran, utang luar negeri, dan krisis ekonomi yang berkepanjangan di berbagai negara, serta ketimpangan negara maju dan miskin yang semakin melebar (*International Herald Tribune*, 16-17 Februari 2002: 4). Demikian pula, perhatian terhadap *human security* semakin meluas dan mendalam.

KOALISI GLOBAL DAN KEAMANAN KAWASAN

Selain membawa perubahan atas kebijakan luar negeri dan militer AS, serangan 11 September 2001 telah membawa dampak perubahan terhadap perkembangan kawasan. Di Asia Tengah, khususnya di negara-negara yang berbatasan langsung dengan Afghanistan, seperti Tajikistan, Uzbekistan, dan Turkmenistan, AS kian membangun dan memperkuat basis pasukannya (*International Herald Tribune*, 4 Maret 2002: 8). Hal ini menjadi penting dan strategis bagi AS untuk mempermudah akses masuk setiap saat ke Afghanistan dan memberikan dukungan bagi pasukannya dalam mengontrol perkembangan Afghanistan, kelompok-kelompok garis keras dan sisa-sisa Taliban dan Al-Qaeda di sana. Di kawasan lain, semakin ke mardala tengah Asia, yaitu Georgia, AS mengirimkan pasukan khusus secara langsung untuk melatih dan membantu militer Georgia, tanpa mendapat penentangan dari pemerintah Rusia, untuk memerangi kelompok separatis Chechnya, yang dalam penilaian Georgia dan Rusia terus menjalankan aksi-aksi terorismenya untuk memperoleh kemerdekaan. Hal yang sama dilakukan AS di Yaman, dengan mengirimkan militernya untuk melatih militer Yaman dalam memerangi kelompok-kelompok garis keras, yang diduga sebagai bagian dari jaringan Al-Qaeda dan memiliki mobilitas yang tinggi dalam berhubungan dengan basis Al-Qaeda di Afghanistan. Selain tidak ingin ancaman terhadap kepentingan AS terulang lagi, seperti dalam kasus peledakan USS Cole, kehadiran pasukan AS juga memperlihatkan kebijakan AS yang

serius dalam memerangi terorisme di luar Afghanistan. Dengan kata lain, hal ini juga merupakan semacam tekanan AS kepada Yaman untuk lebih serius dan kooperatif dalam memerangi terorisme.

Implikasi terhadap perubahan kawasan juga dapat dilihat di Asia Tenggara, yang semula telah ditinggalkan oleh negara adidaya tersebut, sejalan dengan berakhirnya Perang Dingin dan semakin besarnya perhatian pemerintah AS ke masalah-masalah dalam negeri. Serangan 11 September 2001 dalam kenyataannya telah memotivasi AS untuk kembali membawa militernya ke kawasan ini, walaupun pangkalan militer di Subic Bay dan Clark Field telah ditutup beberapa tahun yang lampau, dan mampu melemparkan sensitivitas opini publik rakyatnya terhadap kebijakan militer untuk terlibat dan bertempur secara langsung serta menanggung *human cost* yang besar di mandala perang negeri orang (*International Herald Tribune*, 27 Februari 2002: 1).

Pengiriman pasukan AS ke Filipina Selatan untuk melatih dan membantu pasukan Filipina dalam memerangi kelompok separatis Abu Sayyaf, yang belakangan kian meningkatkan aksi-aksi terorismenya terhadap kepentingan pemerintah Filipina dan asing, terutama AS, adalah kelanjutan dari deklarasi perang pemerintah Bush terhadap terorisme. Ditemukannya dokumen-dokumen mengenai adanya rencana operasi serangan teroris secara serentak terhadap sejumlah fasilitas diplomatik dan militer AS di Singapura, Filipina, Malaysia dan Indonesia, telah meningkatkan kehadiran militer AS di kawasan Asia Tenggara. Se-

hingga, telah dikhawatirkan akan terjadi perluasan mandala perang dan upaya penanaman pengaruh militer AS yang lebih luas, di luar Afghanistan dan Asia Tengah, walaupun kemudian dibantah, karena jumlah pasukan AS di Filipina Selatan menurut pemerintah AS masih dalam skala kecil (*International Herald Tribune*, 4 Maret 2002: 8). Namun, kritik menilai kedatangan pasukan AS di Asia Tenggara telah mengindikasikan keinginan negeri itu untuk mencari pijakan baru di kawasan ini.

Kondisi geografis negara-negara di Asia Tenggara yang kepulauan dan menyebar, dan mobilitas penduduk yang tinggi, serta berkembang pesatnya aktivitas-aktivitas kelompok masyarakat di tingkat *grass-root* dewasa ini, sebagai dampak dari globalisasi dan demokratisasi, akan membuat upaya pemerintah AS dalam memerangi terorisme tidak semudah seperti di Afghanistan. Sementara, individu-individu dan kelompok-kelompok yang diidentifikasi sebagai militan dan telah diindikasikan kuat dengan bukti-bukti yang ada sebagai telah melakukan aksi-aksi terorisme, belum tentu memiliki hubungan langsung dengan Al-Qaeda (*Suara Pembaruan*, 7 Maret 2002: 10). Memang bisa saja, mereka yang telah ditangkap dan diduga terlibat, dapat terbukti nanti mempunyai hubungan secara langsung maupun tidak langsung, namun ini masih tergantung proses investigasi dan penyidikan selanjutnya, yang tidak mudah dan membutuhkan objektivitas tinggi.

Secara umum, dalam hubungannya dengan maraknya konflik dengan intensitas rendah di kawasan Asia Tenggara ini, sebagai

implikasi dari globalisasi dan mobilitas penduduk yang tinggi, telah muncul kecurigaan adanya keterlibatan penduduk luar dalam konflik-konflik lokal. Mereka ini tidak hanya yang telah diidentifikasi sebagai warganegara Indonesia, tetapi juga asing (*Media Indonesia*, 13 Desember 2001: 24 dan *Financial Times*, 13 Desember 2001: 8). Kasus Fathur Rohman al Ghozi, yang semula diketahui memiliki kewarganegaraan Indonesia dan telah mengakui terlibat dalam aksi pemboman di Manila, Filipina, dan juga Hambali, adalah salah satu contoh untuk itu (*Media Indonesia*, 5 Maret 2002: 18 dan *Suara Pembaruan*, 4 Maret 2002: 10).

Perkembangan ini telah menambah kompleksitas permasalahan, apalagi dikaitkan dengan maraknya pertumbuhan kelompok-kelompok militan di negara-negara anggota ASEAN. Hasil investigasi terakhir dari aparat berwenang Filipina, yang melihat kemungkinan terlibatnya jaringan Al-Qaeda dalam membentuk organisasi yang diidentifikasi sebagai Uni Islam atau Darul Islamiah Nusantara, yang mencakup Malaysia, Indonesia dan Filipina Selatan, dan keterlibatan al Ghozi dan Hambali, dan juga Faiz Abu Bakar Bafana, dengan rencana aksi di Singapura, tampaknya kian memperkuat dugaan adanya hubungan dan kerja sama antara jaringan terorisme di kawasan (*Suara Pembaruan*, 7 Maret 2002: 10). Sistem sel yang canggih dan bantuan kemajuan teknologi, telah memungkinkan dapat dilakukannya modus aksi yang tidak harus dikomando secara tersentralisasi. Dari hasil investigasi dan penyidikan kasus al Ghozi itu sendiri

telah diperoleh beberapa informasi penting mengenai peta jaringan terorisme di kawasan dan tujuan operasi mereka dalam kampanye destabilisasi kawasan untuk membentuk pemerintahan sendiri di Asia Tenggara (*Suara Pembaruan*, 7 Maret 2002).

Tanggapan ASEAN terhadap ajakan AS untuk memerangi terorisme di kawasan Asia Tenggara dapat dikatakan semula lambat dan lunak. Tetapi, kasus penemuan dokumen-dokumen rencana serangan atas beberapa fasilitas diplomatik AS dan dalam negeri Singapura, Malaysia dan Indonesia, sebagaimana yang sempat terjadi dengan ledakan bom di Filipina, telah mengubah sikap negara-negara anggota ASEAN menjadi responsif dan lebih keras terhadap aksi-aksi terorisme di kawasan (*Kompas*, 13 Februari 2002: 2). Indonesia malah yang tampak paling lambat dan lunak dalam memperlihatkan responsnya. Padahal, beberapa aksi terorisme yang merugikan kepentingan asing dan nasional telah terjadi, seperti kasus peledakan hebat di depan Kedutaan Besar Filipina, dengan korban yang cukup mengkhawatirkan.

Seperti halnya terhadap rezim Muharrif, demi melanjutkan dan menuntaskan perang melawan terorisme, pemerintah AS akan mengurangi tekanannya terhadap praktik-praktek politik otoriter pemerintah Malaysia dan Singapura, selama pemerintah kedua negeri itu memiliki komitmen yang tinggi dan kooperatif dengan pemerintah AS dalam kampanye perang melawan terorisme. Namun, sebaliknya, pemerintah AS akan bersikap lebih keras untuk menekan

pemerintahan Megawati dan para pendukung militernya (*Kompas*, 4 Februari 2002: 3). Karena, selama ini pemerintahannya dinilai kurang kooperatif dan cenderung sangat toleran terhadap berbagai tindak kejahatan pelanggaran HAM berat, yang berdasarkan konsep dan definisinya, sesungguhnya sama saja dengan aksi-aksi terorisme yang ditentang pemerintah AS itu. Dalam konteks ini, pembuatan UU Anti-Pencucian Uang dan UU Anti-Terorisme di Indonesia, dapat dinilai sebagai hasil tekanan dari pemerintah AS dan koalisi global melawan terorisme. Sebab, diketahui selama ini pemerintah Indonesia seperti mengulur-ulur waktu dan kurang serius dalam menanggapi, sedangkan AS dan negara-negara maju lainnya, di balik kampanye demi kepentingan investasi mereka, terus menekan pemerintah Megawati untuk segera membuat UU dimaksud, dengan penyediaan tenaga ahli untuk mendukungnya. Penyelenggaran konferensi regional antar-Menteri di Bali pada 26-28 Februari 2002 lalu mengenai penyelewudupan dan perdagangan manusia serta kejahatan transnasional lainnya, yang didukung penyelenggaranya secara finansial dan politik oleh negara maju, sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari pengamatan dapat digunakannya modus operandi imigran gelap oleh terorisme internasional dalam mengembangkan jaringan dan mempersiapkan aksi-aksiunya (Matin and Martin, 2001).

Perbedaan sikap dalam merespons terorisme, telah menimbulkan perbedaan pendapat yang tajam, yang dapat mengurangi rasa saling percaya di antara para pemimpin ASEAN, yang telah di-

bangun dan dipelihara secara susah payah selama ini. Kasus Hambali dan eksistensi gerakan Mujahidin di Malaysia yang diidentifikasi oleh pemerintahan Mahathir sebagai militan, sempat menimbulkan perbedaan pendapat antara pemerintah Malaysia dan Indonesia (*Media Indonesia*, 5 Maret 2002: 18). Sedangkan kasus al Ghozi telah melahirkan perbedaan pendapat antara pemerintah Filipina dan Indonesia (*Asian Wall Street Journal*, 11 Januari 2002: 4 dan *Kompas*, 24 Januari 2002: 2). Selanjutnya, pernyataan Menteri Senior Lee Kuan Yew tidak hanya menimbulkan kontroversi di antara pemimpin Singapura dan Indonesia, tetapi telah meluas ke tingkat masyarakat, yang membutuhkan penyelesaian tingkat tinggi yang tidak mudah (*Kompas*, 23 Februari 2002: 1). Karena, kesan negatif atas sikap pemerintah Singapura, yang selama ini tidak fair dalam menyikapi berbagai kasus penyelewudupan, pembelian pasir secara ilegal, perlindungan terhadap konglomerat bermasalah, dan penyediaan data statistik yang manipulatif, semakin mengkristal di kalangan pemerintah maupun masyarakat.

Pada dasarnya terdapat dua kubu yang merespons pendapat Lee. Kubu pertama adalah mereka yang menentang keras pendapat Lee dan menilainya sebagai refleksi dari kekhawatiran yang berlebihan yang telah disampaikan melalui cara yang salah. Kubu ini mewakili pendapat para tokoh agama, ormas dan parpol, dan bahkan Menteri Luar Negeri Hasan Wirayudha (*Media Indonesia*, 21 Februari 2002: 1). Sedangkan kubu yang kedua adalah mereka yang mencoba memahami kekhawatiran Lee sebagai

pemimpin dari sebuah negara kecil yang sangat terancam eksistensinya oleh jaringan terorisme di kawasan akhir-akhir ini. Para tokoh dari kubu ini mengajak untuk berpikir positif dengan bersikap lebih kongkret dan mengambil langkah maju dalam menghadapi aksi-aksi terorisme. Di kubu ini termasuk pakar dan pengamat hubungan internasional seperti Juwono Soedarsono dan Bantarto Bandoro (*Jakarta Post*, 27 Februari 2002: 4). Tanpa warning Dubes AS di Indonesia, Ralph L. Boyce, yang mengingatkan kedua negara untuk tidak terperangkap dalam retorika, tetapi lebih baik mencari solusi bersama yang kongkret dalam merespons ancaman terorisme, Indonesia dan Singapura dapat terjebak dalam perbedaan pendapat yang mengarah pada perselisihan yang mendalam (*Kompas*, 2 Maret 2002: 6).

Pembuatan UU Anti-Terorisme di Indonesia, dalam perspektif kepentingan AS, merupakan sebuah langkah awal yang efektif dalam kampanye melawan terorisme di negeri ini dan kawasan. Sebab, Indonesia jauh lebih rawan sebagai sasaran ancaman dan sekaligus basis bagi aksi-aksi terorisme di kawasan Asia Tenggara dalam jangka panjang, di luar Asia Tengah dan Selatan. Dengan alat hukum ini, AS tidak akan sendiri bersusah payah dalam melawan terorisme. Lebih jauh lagi, pemerintah AS dapat menekan pertumbuhan dan aksi-aksi kelompok militan di Indonesia, yang dewasa ini seperti mendapat angin dari aparat keamanan yang memperlihatkan sikap konservatif dan kontra-produktif terhadap agenda pembaruan.

Dalam kaitannya dengan rencana pengajuan RUU Anti-Terorisme oleh pemerintah dalam waktu dekat ini, warning Dubes AS Boyce tampaknya berhasil mengalahkan reaksi yang tidak proporsional dan kontra-produktif dari para pemimpin politik, ormas dan masyarakat, termasuk DPR RI, dalam menanggapi pernyataan Lee. Patut diketahui, seperti dijelaskan oleh Menteri Kehakiman dan HAM, Yusril Ihza Mahendra, di sela-sela penyelenggaraan Konferensi Regional Anti Penyaludupan dan Perdagangan Manusia dan Kejahatan Transnasional Lainnya di Bali, pada 26-28 Februari 2002, pemerintah sebenarnya tidak ingin terburu-buru untuk membuat dan mengajukan RUU Anti-Terorisme dalam waktu dekat ke DPR RI. Namun, tekanan internasional yang kuat, terutama dari AS, dalam rangka kampanye global melawan terorisme, telah menjadi faktor yang memaksa pemerintah Megawati untuk segera menyelesaikan RUU Anti-Terorisme, walaupun kalangan pemerintah seperti Menlu Wirayudha telah membandahnya (*Kompas*, 6 Maret 2002: 3). Dengan kondisi krisis ekonomi nasional yang berkepanjangan dan bertambah berat akibat lesunya perekonomian dunia setelah serangan 11 September 2001, pemerintah Megawati harus bersikap akomodatif dengan tuntutan internasional.

Pemerintah Megawati yang telah tersudut karena lambatnya pengusutan kasus-kasus dugaan pelanggaran HAM berat, semakin tersudut karena ditemukannya dugaan keterlibatan mahasiswa Indonesia dalam kegiatan jaringan terorisme internasional, seperti di AS, Spanyol dan Yaman, di luar dari kasus-kasus

di negara-negara ASEAN di atas. Dengan kasus-kasus tersebut, dan tanpa sikap yang kongkret pemerintah Indonesia dalam memerangi terorisme dengan kehadiran sebuah UU Anti-Terorisme, pandangan luar negeri terhadap Indonesia menjadi kian buruk. Tentu saja disadari hal ini dapat menghancurkan upaya pemerintah Megawati selama ini dalam melakukan pemulihan ekonomi nasional.

Sebaliknya, Megawati tidak dapat bersikap terlalu keras atau represif dalam substansi RUU yang dibuat pemerintahnya ini. Sebab, selain hal itu akan menimbulkan oposisi yang kuat dari kelompok-kelompok militan dan militer yang konservatif, juga akan mendapat penentangan yang luas dari para pejuang HAM dan demokratisasi di dalam negeri. Sehingga, pembuatan UU Anti-Terorisme dalam rangka merespons secara kongkret tuntutan internasional dalam kampanye global melawan terorisme, akan merupakan sebuah dilema yang berat bagi pemerintahan Megawati. Karena, baik perkembangan faktor internasional maupun domestik seperti itu, dapat mempengaruhi kelangsungan pemerintahan Megawati dalam waktu dekat maupun jangka panjang, sejalan dengan sulitnya dan lamanya perang melawan terorisme ini.

KESIMPULAN

Dalam perkembangannya yang semakin canggih, kinerja terorisme internasional secara realistik tidak hanya mengancam secara langsung eksistensi suatu negara, tetapi juga negara-negara lain di

kawasan yang berbeda. Adapun aksi-aksi terorisme internasional dewasa ini muncul sebagai resistensi terhadap tata dunia yang unipolar pasca Perang Dingin yang sangat ditentukan oleh kebijakan AS sebagai negara adidaya satu-satunya yang telah menjadi kekuatan yang tidak terkontrol (*hyperpower*). Resistensi tersebut selanjutnya telah membawa implikasi terhadap stabilitas politik dan keamanan di berbagai kawasan, termasuk di Asia Tenggara. Dengan kerangka berpikir ini, dapat dipahami mengapa pemerintah AS bersikap *zero-sum game* dalam merespons terorisme. Demikian pula, dapat dipahami mengapa kemudian koalisi global anti-terorisme dapat dengan mudah terbentuk, dan negara-negara di dunia tidak dapat lagi mentoleransi aksi-aksi anarkis, *warlordism*, dan pendekatan-pendekatan yang anti-demokrasi. Di sisi lain, secara kontradiktif, tampak toleransi dunia atas terus berlangsungnya terorisme dalam bentuk lain yang dilakukan Israel terhadap rakyat sipil Palestina.

Di Indonesia, pemerintah Megawati menghadapi dilema yang berat antara memenuhi tuntutan internasional dan domestik dalam menyikapi kampanye global melawan terorisme. Namun, yang jelas, pasca serangan 11 September 2001, paradigma "baru" keamanan dunia semakin terlihat, dengan kian seringnya orang membicarakan *human security* dan melihat relevansi isu-isu ekonomi, seperti kemiskinan, pengangguran dan lain-lain, dengan maraknya aksi-aksi terorisme yang mengancam eksistensi tata dunia pasca Perang Dingin.

KEPUSTAKAAN

"Ada Indikasi Indonesia Akan Dijadikan Sarang Teroris", <http://www.detik.com/peristiwa/2002/02/14/20020214-133913.shtml>.

"Afghanistan, Pakistan, Asie Centrale: La Poudrière du Monde", *Le Nouvel Observateur*, 27 September – 3 Oktober, 2001: 68-83.

"Al Ghozi Beri Informasi tentang Tempat Jaringan Al-Qaeda", *Suara Pembaruan*, 7 Maret 2002.

"Amerika Serikat Klaim Bebas Intervensi Militer ke Negara Manapun", *Republika*, 6 Desember 2001.

"ASEAN Sepakati Aksi Antiterorisme", *Media Indonesia*, 6 November 2001: 1.

"AS Harapkan Indonesia Tindak Tegas Teroris", *Kompas*, 3 Februari 2002: 1.

"AS Berharap Komentar Lee Tak Diperdebatkan Lagi", *Kompas*, 2 Maret 2002: 6.

Bandoro, Bantarto. 2002. "S'pore Stand on Terrorism Not Just Empty Rhetoric", *The Jakarta Post*, 27 Februari 2002.

Bonner, Raymond. "War Zone 'Paradise' to US Force", *International Herald Tribune*, 27 Februari 2002.

Bowen, Wyn Q. and David H. Dunn. 1996. *American Security Policy in the 1990's: Beyond Containment* (Aldershot: Dartmouth).

Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era*. 2nd Edition (London: Harvester Wheatsheaf).

Clare, Michael T. and Daniel C. Thomas. 1994. *World Security: Challenges for A New Century* (New York: Saint Martin's Press).

'Direktur CIA George Tenet: Kepentingan AS Akan Terus Diincar Teroris", *Kompas*, 8 Februari 2002.

Friedman, Alan. 2002. "UN Chief to Assail Global Wealth Gap", *International Herald Tribune*, 4 Februari 2002.

Huntington, Samuel P. 1993. "The Clash of Civilisations?", *Foreign Affairs*, Summer.

"Indonesia Perlu Susun UU Antiterorisme", *Kompas*, 2 Maret 2002.

Junaedi, Dedi. 2002. "Perang Afghanistan dan Kebohongan Bush", *Republika*, 3 Maret.

"Kedubes AS di Tiga Negara akan Dibom: Dari Dokumen 'Operasi Jihad di Asia'", *Media Indonesia*, 12 Februari 2002.

Kirk, Don. 2002. "Bush Reaffirms Pacific Security", *International Herald Tribune*, 20 Februari.

Kristof, Nicholas D. 2002. "Terrorism and Poverty: Guns Are the Wrong Medicine for Philippine Ills", *International Herald Tribune*, 16-17 Februari.

"Le Dossier Ben Laden", *Le Nouvel Observateur*, 25-31 Oktober 2001.

Lewis, Neil A. 2001. "Bush's Powers Now 'Extremely Broad'", *International Herald Tribune*, 19 September.

McCawley, Tom. "Al-Qaeda 'Runs Camps On Island In Indonesia'", *Financial Times*, 13 Desember 2001: 8.

"Malaysia-Indonesia Bahas Hambali", *Media Indonesia*, 5 Maret 2002: 18.

"Malaysia dan Singapura Tangkap Anggota Militan", *Kompas*, 7 Januari 2002: 3.

Martin, Philip and Susan Martin. 2001. *Immigration and Terrorism: Policy Reform Challenges*.

"Menlu: Tak Ada Tekanan dari AS", *Kompas*, 6 Maret 2002.

Mufson, Steven. 2001. "US Forced to Revise Foreign Policy", *International Herald Tribune*, 28 September.

"Odd Man Out", *Time*, 10 September 2001.

"Poso Jadi Ajang Laga Teroris Internasional: Jaringan Al-Qaeda Terlibat", *Media Indonesia*, 13 Desember 2001.

"Quand Al-Qaida Visait La France", *Le Nouvel Observateur*, 29 November – 5 December 2001.

Rourke, John T. 1989. *International Politics on the World Stage*, 2nd Edition (Connecticut: DPG).

"RUU Antiterorisme Belum Mendesak", *Suara Pembaruan*, 2 Maret 2002.

Saksono, Lukman dan Puspa Heryadi. 1988. *Amerika Serikat, Inggris, Yahudi dan Terorisme Internasional* (Bandung: Cendekia Jaya Utama).

Shenon, Philip dan David Johnston. 2002. "Malaysian Acknowledges Qaeda Ties", *International Herald Tribune*, 1 Februari.

"Slang from the Ashes", *Time*, 21 Januari 2002.

"Tersangka Berbom Sepatu Tak Bekerja Sendirian", *Kompas*, 27 Desember 2001.

"The Price of Anger", *Asiaweek*, 12 Oktober 2001.

"The War Comes Home", *Asiaweek*, 26 Oktober 2001.

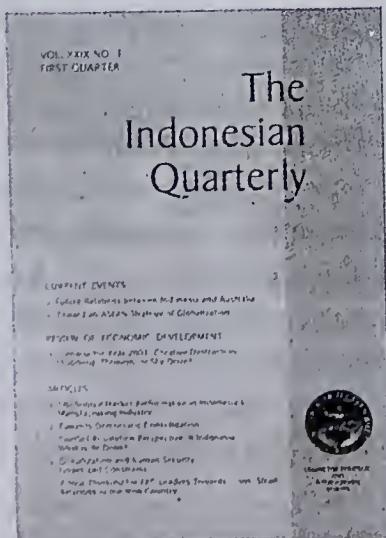
"The War Expands", *International Herald Tribune*, 4 Maret 2002.

Thomas, Caroline. 1992. *In Search of Security: The Third World in International Relations* (Great Britain: Harvester Wheatsheaf).

"Warga RI Diduga Bertugas Membentuk Sel Terorisme", *Suara Pembaruan*, 31 Januari 2002.

"Wolfowitz: Negara Pendukung Teroris Akan Terima Akibat", *Kompas*, 4 Februari 2002.

The Indonesian Quarterly



The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events
- Review of Political Development
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp	90.000,00
Asia Pacific, and Australia	US\$	100.00
Europe & Africa	US\$	125.00
USA, Canada & Central America	US\$	150.00
South America & Others	US\$	175.00

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscriptions to

The Indonesian Quarterly
 Centre for Strategic and International Studies
 Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160
 Tel: (62-21) 386-5532 to 386-5535, Fax: (62-21) 3809-641; 384-7517
 E-mail: csis@csis.or.id

Unilateralisme Amerika Serikat dan ASEAN Regional Forum

Bantarto Bandoro

Tulisan ini membahas kebijakan unilateral Amerika Serikat (AS) di bawah George W. Bush dan kemungkinan implikasinya terhadap kerja sama politik dan keamanan di kawasan Asia Pasifik. Secara khusus tulisan ini menyoroti posisi dan peran ASEAN Regional Forum (ARF) dalam kerangka unilateralisme AS. Tesis artikel ini adalah bahwa kredibilitas dan efektivitas peran ARF akan sangat tergantung pada kemauan dan kebijakan-kebijakan politik para anggotanya. Kebijakan unilateral Bush dapat membuat ARF tidak beranjak dari tahapan CBM dan preventive diplomacy. Tetapi kebijakan AS tersebut juga dapat menjadi semacam stimulus agar ARF bergerak lebih cepat dalam menangani masalah-masalah keamanan regional, termasuk terorisme internasional.

PENDAHULUAN

CNN.com¹ melaporkan bahwa pembantu-pembantu senior Bush mendukung sebuah laporan yang dikeluarkan oleh RAND bahwa AS perlu melakukan penyesuaian besar-besaran terhadap strategi dan postur militer AS di Asia. Kebijakan Bush terhadap Asia, khususnya terhadap Cina, persoalan Korea, mandala pertahanan rudal (TMD), adalah bagian dari penyesuaian strategi dan posisi AS di Asia. RAND memaparkan tiga sasaran utama AS (di bawah Bush) di Asia, yaitu: (1) mencegah munculnya kekuatan regional dominan; (2) mempertahankan stabilitas regional; dan (3) me-

ngelola transformasi Asia agar proses tersebut tidak berkembang tanpa kendali.

Kebijakan Bush untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian strategi AS di Asia Pasifik dan kawasan-kawasan lainnya telah mengundang reaksi dari negara-negara di Asia Pasifik maupun di bagian-bagian dunia lainnya, mulai dari kekhawatiran akan timbulnya konflik AS-Cina sampai ke persoalan kemungkinan pembukaan pangkalan militer baru di beberapa negara Asia. Beberapa media Asia juga memberi catatan mengenai kebijakan Bush tersebut.²

¹"Bush aide proposes major US adjustments in Asia", 15 Mei 2001. www.cnn.com/2001. Diakses 13 Juni 2001.

²Lihat, misalnya, *China Daily*, 17 April 2001; *Utusan Malaysia*, 17 April 2001; *Manila Bulletin*, 3 April 2001; *The Straits Times*, 26 Maret 2001; *dan Nations*, 28 Maret 2001. Sumber utama www.usinfo.state.gov. Diakses 25 Juni 2001.

Setelah tragedi 11 September 2001, banyak analis mempertanyakan kehandalan kebijakan unilateral Bush untuk mengatasi masalah-masalah keamanan internasional.³ Di kalangan pemerintahan AS sendiri juga muncul pandangan skeptis bahwa kebijakan baru Bush akan mampu mengatasi setiap persoalan keamanan yang menyentuh kepentingan nasional AS secara langsung. Oleh karena itu, serangan teroris tanggal 11 September 2001 telah memunculkan sentimen kuat di AS mengenai pentingnya kerja sama internasional untuk memerangi teroris dan masalah-masalah keamanan lainnya yang berkaitan dengan terorisme. Di Asia, AS juga telah membangun semacam *front* untuk memerangi terorisme internasional. Meskipun persoalan apakah perkembangan pasca 11 September 2001 telah mendorong AS mengubah kebijakannya dari unilateral menjadi multilateral hingga kini masih menjadi bahan perdebatan, kebijakan AS di kawasan Asia Pasifik diasumsikan masih akan tetap didominasi oleh kepentingan membangun ikatan-ikatan keamanan dengan negara-negara di kawasan.

SUMBER-SUMBER UNILATERALISME AS: PERSPEKTIF AS

Kecenderungan unilateralisme AS dapat dijelaskan dalam beberapa cara. Sebagai satu-satunya negara adidaya yang tersisa, AS memiliki tanggung jawab global terhadap masalah-masalah keamanan internasional, dan konsekuensinya ia betul-betul membutuhkan kebebasan yang lebih besar dalam mengambil tindakan.

Kenyataan bahwa AS adalah negara terkuat di dunia hal itu juga berarti bagian dari garis pertahanan AS. Sementara negara-negara lain dimungkinkan menerima bantuan dari AS atau negara-negara besar lainnya, hal itu tidak terjadi terhadap AS. Oleh karena itu, bisa dipahami mengapa kemudian AS bertindak lebih unilateralis daripada negara-negara lainnya.

Unilateralisme AS juga muncul karena PBB bukan merupakan alternatif bagi tindakan-tindakan unilateral para anggotanya, khususnya karena sulitnya mencapai kesepakatan dalam lembaga itu dan karena lembaga itu juga tidak memiliki kapabilitas pemaksaan militer secara efektif. Kecenderungan unilateralisme AS semakin kuat dengan berakhirnya era Perang Dingin dan dengan tingginya tingkat kerawanan yang dihadapi oleh AS pasca Perang Dingin. Bush menyadari bahwa apa yang akan dihadapi AS sekarang ini memiliki dimensi yang lebih luas, bahkan lebih berbahaya, daripada sekadar persoalan bagaimana menempatkan kembali posisi AS dalam lingkungan strategis yang berubah. Oleh karena itu, unilateralisme dipandang sebagai opsi kebijakan yang diharapkan dapat melindungi kepentingan-kepentingan vital AS di luar negeri. Sampai AS mengembangkan kerangka kebijakan luar negeri yang koheren dan konsisten dengan dunia yang semakin terintegrasi dan global, kebijakan AS akan tetap menonjolkan bobot unilateralismenya.

Tanda-tanda bahwa Bush akan mengambil kebijakan-kebijakan baru dalam hubungan luar negerinya terlihat ketika kampanye pemilihan presiden, dalam pidato pelantikannya sebagai presiden dan ke-

³ Lihat, misalnya, Korb and Tiersky (2001).

tika ia memilih pembantu-pembantu dekatnya yang memiliki pola pikir Perang Dingin dan realis. Dunia pun kemudian mengkhawatirkan bahwa kebijakan-kebijakan baru Bush akan membuat dunia bukan saja semakin terfragmentasi, tetapi juga memunculkan dunia yang penuh konflik. Bush memandang dunia prapelantikannya sebagai sebuah lingkungan yang tidak menjanjikan posisi, peran dan postur AS yang lebih kuat (Brownster, 2001). Oleh karena itu, perubahan-perubahan fundamental dalam pendekatan-pendekatan terhadap hubungan luar negeri AS dipandang sebagai sesuatu yang imperatif untuk memperkuat postur internasionalnya, baik di Asia maupun di bagian-bagian dunia lainnya. Sebuah laporan bahkan menyarankan agar AS (di Asia) membangun "persahabatan komprehensif" antara negara-negara Asia guna menciptakan koalisi militer yang dapat merespons krisis-krisis regional.⁴

AS di bawah Bush sadar bahwa ia harus menjalankan kebijakan-kebijakan barunya dalam dunia yang berada antara dua "tarikan" yang saling bertolak belakang, maupun dalam dunia yang menggambarkan kombinasi antara kedua tarikan tersebut. Masing-masing tarikan itu akan menghasilkan perilaku politik yang berbeda, dan pola perilaku inilah yang kemudian akan membawa efek pada isu-isu regional.

Dalam perspektif realis, kecenderungan negara untuk menjalankan pola perilaku unilateralisme bukan hanya karena pengakuan bahwa ia adalah negara be-

⁴ Laporan ini dibuat oleh RAND atas sponsor Angkatan Udara AS.

sar yang dominan, tetapi juga karena struktur hubungan antara negara yang anarkis memaksa negara itu untuk mempertahankan independensinya dan memaksimumkan kekuatannya secara relatif terhadap negara lainnya.⁵ Dalam perspektif demikian, AS akan bekerja sama dengan negara-negara lain dan sekutu-sekutunya atau organisasi antarpemerintah jika hal tersebut menjanjikan pemenuhan kepentingan AS. Akan tetapi, AS sewaktu-waktu dapat memutuskan dan meninggalkan komitmen yang telah dibuatnya jika langkah-langkah unilateral dan aksi-aksi yang bersifat memicu konflik dilihatnya sebagai kebijakan yang lebih memungkinkan AS merealisasi tujuan-tujuan subsistemiknya dalam dunia yang *distrustful* dan *hostile*. Inilah yang diperlihatkan oleh AS saat ini begitu Bush tampil sebagai presiden. Sikap unilateralisme AS telah memunculkan keraguan di kalangan negara-negara Asia Pasifik bahwa AS akan meninggalkan komitmen lamanya dan memberi arti yang kurang penting kepada institusi-institusi multilateral di kawasan. Sementara itu, dalam perspektif liberalis, meskipun dominasi sebuah negara tidak tertandingi, kepekaan mereka atas dunia yang diperlukan saling ketergantungan akan membawa mereka pada kerja sama dengan institusi-institusi multilateral.⁶ Kecenderungan demikian tidak akan tampak dalam kebijakan luar negeri AS di bawah Bush.

⁵ Mengenai perilaku unilateralisme baca lebih lanjut Jackson and James (1993); James (1986); dan Mearsheimer (1994-95).

⁶ Mengenai perilaku multilateral lihat lebih lanjut Adler and Crawford (1991); dan Ruggie (1993).

ASIA PASIFIK DALAM PERSPEKTIF UNILATERALISME AS

Isu-isu Asia Pasifik yang akan merasakan efek dari penyesuaian strategi AS di Asia adalah:

- Kerja sama multilateral. Sesuatu yang absen dari komentar-komentar pemerintahan Bush mengenai kebijakannya di Asia selama ini adalah tidak adanya referensi mengenai multilateralisme. Apakah APEC dan ARF, dua institusi multilateral Asia di mana AS merupakan anggota, akan menerima perhatian yang sama besarnya seperti ketika AS masih di bawah Clinton.
- Hubungan Korea Utara dan Korea Selatan. Perundingan antarKorea akan mengalami kemunduran jika AS betul-betul konsekuen dengan sikapnya yang memandang Korea Utara sebagai ancaman terhadap Korea Selatan (Berry, 2001). Bush juga sangat skeptis terhadap hubungan AS - Korea Utara.
- Hubungan AS-Cina dengan Taiwan sebagai variabelnya. Dimensi inilah dari kebijakan Bush di Asia yang paling menjadi perhatian dunia. Asia khawatir akan efek buruk hubungan AS-Cina terhadap keamanan, kerja sama dan stabilitas kawasan Asia Pasifik.
- Hubungan AS-Jepang. Bush menegaskan kembali pentingnya aliansi AS-Jepang (Keizo, 2001). Tetapi keputusan Washington untuk meninggalkan Protokol Tokyo tanpa konsultasi dengan Jepang merupakan isyarat bahwa kesediaan AS untuk membicarakan dengan Tokyo mengenai isu yang menjadi keprihatinan bersama akan lebih berkurang daripada sebelumnya.

- Mandala Pertahanan Rudal. Rencana demikian akan mempengaruhi perimbangan strategis global dan memicu perlombaan senjata baru. Sistem pertahanan demikian akan semakin memperkuat dugaan bahwa AS memang akan mengukuhkan dirinya sebagai kekuatan hegemoni.⁷
- Proses demokratisasi. Kecenderungan unilateral AS akan merambah kepada bidang ini. Demokratisasi dapat menjadi isu yang dapat membuat hubungan AS di bawah Bush dengan negara-negara lainnya menjadi kurang baik, karena AS akan cenderung mendikte dan menentukan preferensinya sendiri mengenai isu ini.⁸
- Pembukaan pangkalan militer baru di Asia. Pangkalan-pangkalan baru ini akan berfungsi sebagai semacam *hub* bagi proyeksi kekuatan AS ke Asia.⁹
- Proses ASEAN plus Tiga. AS mungkin akan mengambil sikap *hostile* atau antagonistik secara terbuka terhadap forum-forum yang tidak melibatkan AS, sekalipun forum-forum tersebut tidak untuk menghadapi kepentingan AS secara keseluruhan (Cossa, 2001).

Semua isu di atas adalah isu-isu yang secara langsung atau tidak langsung berada dalam cakupan fungsi, peran dan yurisdiksi ARF. Kebijakan unilateral Bush telah memunculkan kekhawatiran bahwa institusi-institusi multilateral di kawasan Asia

⁷ Lihat catatan kaki 2.

⁸ Pandangan CPF. Luhulima, disampaikan dalam diskusinya dengan penulis.

⁹ Lihat catatan kaki 1.

Pasifik akan menjadi tidak relevan,¹⁰ tetapi secara khusus juga memberi efek kepada posisi, peran dan kinerja ARF di masa depan dalam menjaga stabilitas dan keamanan kawasan Asia Pasifik.

Kemungkinan diabaikannya dimensi multilateralisme dari kebijakan luar negeri AS di Asia Pasifik memberi beberapa pemanahaman sebagai berikut:

- Kawasan Asia Pasifik, khususnya Asia Timur oleh Bush masih dilihat sebagai kawasan yang tidak stabil, *fluid* dan *hostile*. Pendekatan multilateral tidak akan membawa efek menentukan dan berarti terhadap sasaran politik luar negeri AS. Oleh karena itu, unilateralisme diyakini sebagai cara yang efektif untuk mencapai sasaran dan mendukung strategi AS di Asia Pasifik.¹¹
- Kawasan Asia Pasifik adalah kawasan di mana tantangan terhadap politik luar negeri AS empat tahun mendatang akan muncul.¹² Di mata anggota tim politik luar negeri Bush, kebijakan multilateral dinilai tidak akan mampu mengatasi tantangan yang akan dihadapi oleh AS.
- Munculnya skeptisme di kalangan pemimpin AS mengenai pemimpin Korea Utara, mengenai *agreed framework* (1994) dan kebijakan pelibatan Korea Selatan. Kebijakan AS sebelumnya yang melibatkan Korea Utara dalam proses

¹⁰ Lihat "Bush policy on Asia Criticised", BBC News, 16 Mei 2001. www.news.bbc.co.uk. Diakses 12 Juni 2001.

¹¹ Untuk analisis lanjutan mengenai masalah ini, lihat Catley (2001) atau Campbell and Reiss (2001).

¹² Campbell (2001).

perdamaian (kebijakan yang dikenal dengan proses Perry) dinilai tidak melayani kepentingan nasional AS (Kwan lk, 2001).

- Proses multilateral di Asia Pasifik, seperti ARF, APEC (dan ASEAN plus Tiga), tidak menstimulasi kepentingan nasional AS di kawasan, dan proses itu hanya akan menempatkan AS pada posisi yang sulit untuk mengambil inisiatif-inisiatif regional. Padahal, dalam pandangan AS (Keizo, 2001), dalam kondisi sistem internasional yang anarkis AS seharusnya mengambil prakarsa unilateral regional lebih banyak daripada sebelumnya, terutama untuk mengangkat kembali kepemimpinan internasional AS.
- Pendekatan unilateral untuk mengatasi persoalan-persoalan regional AS dinilai akan memberikan stabilitas jangka panjang bagi pelaksanaan strategi AS di Asia Pasifik.

IMPLIKASI DARI PERUBAHAN FOKUS KEBIJAKAN

Apa yang hendak dilakukan oleh AS di kawasan Asia Pasifik adalah membangun kembali landasan-latasan baru bagi perlibatannya dalam urusan-urusan Asia. Internasionalisme Amerika yang khas adalah citra yang coba dibangun oleh Bush dengan mengembangkan hubungan aliansi yang lebih erat dengan para sekutunya di Asia maupun di Eropa. Bukan hanya itu, persoalan-persoalan pertahanan regional dan global juga akan diatasi dengan pengembangan sistem pertahanan rudal yang menempatkan AS sebagai pilar dari sistem pertahanan tersebut.

but. AS adalah wilayah/negara di mana perubahan-perubahan pada dirinya akan membawa perubahan-perubahan strategis di kawasan Asia Pasifik secara keseluruhan. Elite politik AS menganut sebuah pandangan bahwa masa depan AS sangat erat kaitannya dengan nasib Asia (Cossa, 2001). Oleh karena itu, dapat dimengerti jika tantangan politik luar negeri AS untuk beberapa tahun ke depan akan berasal dari kawasan Asia Pasifik, sebuah kawasan di mana dua pertiga penduduk berada di kawasan tersebut dan di mana dua pertiga dari krisis geopolitik dunia juga terjadi di kawasan tersebut.

Perubahan fokus kebijakan AS terhadap Asia bukan hanya akan membawa perubahan-perubahan dalam persepsi negara di kawasan mengenai maksud dan peran AS di Asia di bawah Bush, dan perubahan penting dalam posisi dan peran strategis negara-negara Asia Pasifik. Perubahan fokus kebijakan AS ini akan memberi implikasi pada keseluruhan kerangka hubungan, kerja sama, dan dialog di kawasan, yakni:

- Mekanisme multilateral akan terrong; mekanisme demikian akan kehilangan insentif untuk memelopori perubahan-perubahan yang diinginkan.
- Respons sistemik kawasan akan bera-gam, mulai dari penguatan jaringan hubungan sampai kemungkinan pembentukan jaringan-jaringan hubungan baru. Misalnya, ketidakpastian strategis akibat perubahan fokus kebijakan AS akan mendorong negara-negara Asia untuk menjalankan agenda diplomatik yang ambisius dengan negara-negara kunci,

misalnya dengan Cina, atau mengembangkan kapabilitas militer mereka.

- Kerja sama bilateral yang semakin kuat antara AS dan Australia. Ini semakin membuktikan bahwa Australia, yang "mewakili" AS, akan memainkan peran penting dalam situasi tertentu di Asia Pasifik. Colin Powell pernah mengatakan bahwa "... let our ally, Australia, take the lead ..." (Berry, 2001).
- Kecenderungan perlombaan senjata di kawasan. Pendekatan unilateral AS terhadap isu keamanan kawasan, misalnya dengan mandala pertahanan rudalnya, akan memicu munculnya ketegangan baru yang berasal dari masalah persenjataan. Bawa AS akan meninggalkan perjanjian ABM adalah isyarat konsistensinya untuk menggunakan sistem pertahanan rudal sebagai instrumen politik luar negerinya.
- Kebijakan garis keras AS akan ditanggapi dengan tindakan balasan oleh negara-negara di Asia Pasifik. Misalnya, ASEAN dan Cina bisa saja menggunakan forum-forum multilateral untuk membangun kolaborasi diplomatik untuk menekan langkah-langkah unilateral AS.

Semua persoalan di atas bukan hanya akan dirasakan oleh hubungan bilateral negara-negara di kawasan, tetapi juga akan memberi efek kepada eksistensi, peran dan posisi forum multilateral kawasan. Di bawah ini dibahas kemungkinan respons ASEAN Regional Forum dalam menghadapi kecenderungan unilateralisme AS.

ASEAN REGIONAL FORUM: KOLABORASI LEBIH KUAT UNTUK STABILITAS KAWASAN ATAU KAH TERFRAGMENTASI UNTUK KEPENTINGAN BILATERAL ATAU NASIONAL SEMPIT?

Hingga kini tidak ditemukan institusi keamanan multilateral yang *genuine* di kawasan Asia Pasifik, karena keengganannya negara-negara di kawasan untuk mengorbankan kedaulatan nasional mereka atau melegitimasi bentuk apapun dari keamanan kolektif. Yang ada di kawasan hanya lah ARF, sebuah forum dialog multilateral pertama di kawasan Asia Pasifik untuk membahas masalah politik dan keamanan kawasan. Ini bukan bentuk dari pertahanan kolektif dan memang tidak dirancang untuk tujuan itu. Salah satu tujuan ARF adalah menarik negara-negara besar ke dalam potret Asia Tenggara dan mereka akan menjadi bagian penting dalam lanskap keamanan kawasan Asia Pasifik secara keseluruhan. Dalam konteks demikian, ASEAN dipandang sebagai faktor dan sekaligus aktor penggerak utama ARF dalam membentuk lanskap keamanan.

Harapan besar akan regionalisme Asia Pasifik yang mencakup Asia Timur dan Asia Tenggara, muncul dari pertemuan bulan Juli 2000 antara para menteri luar negeri ASEAN, dari pertemuan ARF dan pada saat diresmikannya pertemuan ASEAN plus Tiga. Meskipun demikian, berbagai tantangan, bahkan hambatan, tetap mewarnai proses lepas landas menuju pada tatanan Asia Pasifik yang lebih stabil. Termasuk dalam tantangan dan hambatan itu adalah: (a) ketegangan internal dalam negara-negara anggota ASEAN; (b) ketidakpastian mengenai pen-

dekatan Korea Selatan-Korea Utara; (c) hubungan Taiwan-Cina; (d) redefinisi peran regional Cina dan Jepang; (e) konflik territorial di Asia Tenggara; (f) kompetisi strategis Cina-AS; dan sebagainya.

Tantangan-tantangan di atas menambah ¹³ lebih banyak lagi daftar persoalan yang harus dihadapi oleh kawasan. Bisa saja tantangan di atas dan isu-isu Asia Pasifik lainnya dihadapi secara sendiri atau secara bilateral. Tetapi ARF, sebagai sebuah forum multilateral untuk masalah keamanan, tentu tidak akan bersikap pasif dalam menghadapi persoalan-persoalan di atas. Jika konsekuensi dengan statusnya sebagai forum dialog politik dan keamanan dan jika sudah committed untuk mengembangkan dirinya melalui tiga tahapan, maka seharusnya ARF juga mengambil sikap terhadap persoalan-persoalan di atas. Dengan kata lain, isu-isu seperti telah disebutkan di atas merupakan yurisdiksi ARF, dan oleh karena itu tidak ditemukan alasan khusus bagi ARF untuk tidak membicarakan isu-isu tersebut. Realitas menunjukkan bahwa ARF hingga kini tidak secara langsung menangani masalah-masalah keamanan di Asia Pasifik. ARF belum menjalankan peran keamanan regional yang substantif. Posisi dan peran keamanan regional ARF semakin diuji dengan munculnya kebijakan Asia AS yang sangat bersifat unilateral dan adversarial.¹⁴

Sejak didirikan pada tahun 1992, ARF telah menerima kritik keras karena dinilai

¹³ Lihat halaman 90-91 dari tulisan ini.

¹⁴ Lihat "Portrait of Bush Foreign Policy: Unilateralist and Adversarial". www.usinfo.state.gov. Diakses 25 Juni 2001.

lamban dan bahkan tidak mampu menangani isu-isu keamanan krusial dan sensitif. Kini, dengan kebijakan unilateral AS, ARF bukan saja terancam untuk semakin tidak memiliki ruang untuk mengambil inisiatif, tetapi sebagai forum dialog multilateral, ia juga akan semakin tidak mampu mempengaruhi *sovereign decisions* dari anggota-anggotanya. Argumen-nya adalah berikut ini.

Pendekatan unilateral AS adalah pendekatan yang memiliki karakteristik berikut: (a) *adversarial*; (b) *lack of sensitivity*; (c) persaingan dan ancaman; (d) antagonisme; (e) agresif; (f) konfrontatif; (g) intimidatif; dan (h) *disengagement*. Karena kenyataan bahwa Asia Pasifik adalah kawasan yang memiliki isu-isu politik dan keamanan yang melibatkan taruhan (kepentingan dan strategi) AS, maka karakteristik demikian bukan hanya akan memunculkan ketidakpastian mengenai penyelesaian isu-isu tersebut, tetapi juga akan melemahkan institusi multilateral kawasan (ARF) yang seharusnya menangani isu-isu tersebut. Meskipun AS adalah juga anggota ARF, kebijakan unilateralnya tidak akan populer di kalangan anggota ARF lainnya, dan bahkan kebijakan AS akan diimbangi oleh negara-negara anggota lainnya dengan mengambil aksi-aksi kebijakan untuk menandingi kebijakan AS tersebut. Kecenderungan demikian dapat memunculkan polarisasi dalam tubuh ARF dan ini pada gilirannya akan membuat institusi itu menjadi tidak berdaya. Atau bisa saja kebijakan AS tersebut justru membuat ARF berada di bawah kontrol AS, sehingga sulit bagi ARF untuk mengambil prakarsa-prakarsa regional yang objektif; apalagi jika prakarsa ARF tersebut menyangkut isu

hak azasi manusia, maka AS akan menerapkan standarnya sendiri.

Pernyataan di atas tidak bermaksud untuk mengatakan bahwa AS adalah faktor dan aktor utama yang menentukan eksistensi dan posisi ARF dalam masalah keamanan kawasan. Meskipun ASEAN adalah institusi yang memainkan peran penting dalam menggerakkan ARF, tetapi hal itu tidak mungkin terjadi tanpa dukungan AS.¹⁵ Dalam memainkan perannya itu, ASEAN harus peka terhadap dan mempertimbangkan kepentingan-kepentingan dan keprihatinan anggota ARF lainnya. Selanjutnya, karena kebijakan AS itu, perimbangan kepentingan dan keprihatinan dalam ARF juga akan bergeser, dari kepentingan bersama untuk membangun saling percaya dan kawasan yang stabil ke kekhawatiran akan peran dan posisi regional AS yang antagonistik dan kemungkinan konfrontasinya dengan Cina. Pada akhirnya ARF akan terokupasi dengan persoalan-persoalan semacam itu dan bisa saja ia gagal menerapkan modalitas keamanan kooperatif. Prinsip bahwa ARF seharusnya menghasilkan produk kongkret akhirnya dikalahkan oleh kepentingan-kepentingan nasional sempit. Bahkan karena faktor tersebut, ARF akan lebih banyak bergulat dengan persoalan proses daripada mengutamakan hasil-hasil yang kongkret dan bermanfaat untuk stabilitas kawasan. Apalagi proses ARF itu sendiri dapat "terkontaminasi" oleh kepentingan-kepentingan nasional sempit seperti kepentingan AS dan negara-negara besar lainnya.

¹⁵ "(Pacific Perspective) Bush's Emerging Asia Policy: What is Still Missing", www.hankooki.com. Diakses 22 Juni 2001.

Kebijakan Asia AS dengan karakteristik di atas juga akan mempengaruhi *future direction* dari proses ARF. Telah diputuskan bahwa ARF akan berkembang melalui tahapan-tahapan yang sifatnya evolusioner, yaitu: *confidence building measures/CBM*, *preventive diplomacy* dan *conflict resolution mechanism*. Proses ini diharapkan membawa ARF menjadi sebuah *vehicle* signifikan untuk meningkatkan perdamaian dan kemakmuran di kawasan, dan untuk itu ia harus mampu menunjukkan dirinya sebagai instrumen yang dapat digunakan untuk mengatasi krisis atau efek dari lingkungan strategis yang berubah.

Kini ARF dipandang berada di antara tahap pertama dan kedua secara tumpang-tindih. Unilateralisme AS bisa membuat ARF tidak beranjak dari dua tahapan ini; bahkan ia akan terjebak pada tahapan pertama dan tidak ada kepastian kapan ARF akan sepenuhnya berada di tahapan kedua dan ketiga. Sekalipun nantinya ia berhasil sampai pada tahap ketiga, peran keamanannya belum tentu menjadi lebih aktif dan berhasil, karena pada tahapan terakhir ini diperlukan tingkat kepercayaan yang tinggi di antara para anggota ARF. Tetapi, kini unilateralisme AS telah dan bahkan akan semakin mengurangi kepercayaan para anggotanya, sebab tanpa kepercayaan timbal-balik yang tinggi adalah tidak mungkin bagi mereka untuk menyetujui pembentukan mekanisme yang dipandang memiliki kemampuan intrusif dan status otonom. Baru sebagai sebuah forum dialog saja ARF sudah mengalami "cobaan" akibat kebijakan AS yang antagonis dan konfrontatif, apalagi jika ARF men-

jadi sebuah forum yang terlembaga. Kesemuanya ini disebabkan oleh beberapa faktor:

- Kebijakan AS akan menyulitkan pengembangan prinsip-prinsip dasar untuk menjamin pemahaman dan pendekatan yang sama terhadap hubungan antara negara di kawasan. Negara-negara Korea Utara, Cina, ASEAN dan AS sendiri menjadi saling tidak percaya mengenai apa yang menjadi sasaran kebijakan dan perilaku mereka di kawasan. Dua negara yang disebut pertama bahkan akan memiliki pandangan yang sangat skeptis terhadap hubungan mereka dengan AS.
- Pendekatan komprehensif terhadap keamanan sebagai prinsip CBM bisa menjadi tidak komprehensif, karena negara-negara cenderung menerapkan prinsip mereka sendiri-sendiri sebagai sikap tandingan terhadap kebijakan AS.
- Di bidang transparansi, para produsen dan pemasok akan enggan untuk membeberkan sasaran ekspor senjata mereka. Unilateralisme AS akan diimbangi oleh aksi kebijakan untuk memasok senjata secara diam-diam. Bukan hanya itu, negara-negara yang merasakan efek dari kebijakan AS pasti tidak akan berpegang pada prinsip pemberitahuan awal mengenai penggelaran militer besar-besaran yang memiliki implikasi luas terhadap kawasan. Penggelaran militer akan dirasakan sebagai suatu keharusan untuk mengimbangi kemungkinan penggelaran serupa oleh AS, dan bagi mereka penggelaran itu tidak perlu pemberitahuan awal.
- Kebijakan AS yang bernuansa persaingan, ancaman dan intimidatif akan me-

nyulitkan ARF untuk memasuki tahapan kedua secara utuh (diplomasi preventif), misalnya dengan membangun seprangkat panduan penyelesaian sengketa secara damai atau merancang cara dan sarana untuk mencegah konflik. Panduan semacam itu bisa dihasilkan hanya jika para anggota ARF, termasuk AS, tidak memaksakan preferensi-preferensi politik mereka. Catatan menunjukkan bahwa kemajuan ARF dalam diplomasi preventif ini memang sangat lamban (Ball, 2000), apalagi kini kebijakan AS itu juga semakin menyulitkan ARF untuk menyepakati prinsip-prinsip dan konsep diplomasi preventif.

- ARF juga akan semakin kehilangan insentif untuk membicarakan masalah nonproliferasi dan pengendalian senjata. Pengembangan sistem pertahanan rudal AS justu memancing perlombaan senjata baru di Asia Pasifik, dan ini menyulitkan ARF dalam membangun mekanisme pengendalian senjata. Mekanisme demikian dapat dibangun hanya jika ada dukungan penuh dari negara-negara yang selama ini terlibat dalam perlombaan senjata, termasuk AS.
- Peran ARF dalam tahapan mekanisme resolusi konflik akan menghadapi kendala. Di sini ia akan berhadapan dengan kepentingan dan pertimbangan-pertimbangan negara-negara besar dalam menentukan prinsip-prinsip penyelesaian konflik. Kebijakan AS yang sangat intimidatif tidak akan membantu lingkungan internal ARF dalam merumuskan prinsip-prinsip mekanisme penyelesaian konflik, karena negara-negara seperti Cina, Korea Utara dan sebagian negara anggota ASEAN telah terlanjur memiliki pandangan "negatif"

terhadap postur dan tujuan AS di Asia di bawah Bush. Kalaupun nantinya muncul gagasan AS mengenai mekanisme penyelesaian konflik, gagasan itu mungkin akan ditanggapi secara sinis oleh negara-negara anggota ARF lainnya. Sikap a priori dengan sendirinya akan terbentuk di kalangan negara-negara Cina, Korea Utara, Korea Selatan dan bahkan Jepang.

- ARF akan "lumpuh" ketika ia harus berhadapan dengan isu-isu keamanan seperti Laut Cina Selatan, Korea, Taiwan, hak azasi manusia dan demokratisasi. Gejala demikian muncul bukan saja karena kebijakan dan sikap AS terhadap isu-isu tersebut, tetapi juga karena reaksi negara-negara lain yang secara langsung terlibat dalam isu-isu di atas. Negara-negara anggota ARF lainnya yang semula berharap ARF dapat mengambil peran dalam isu di atas bisa frustrasi akibat ketidakmampuan ARF, dan yang terjadi kemudian adalah ketegangan struktural dalam *enterprise multilateral* tersebut.

Dalam kondisi seperti digambarkan di atas, sulit bagi ARF untuk dapat mengambil prakarsa-prakarsa regional menentukan, apalagi untuk mengambil prakarsa demikian ia perlu dukungan politik dari negara-negara-negara besar, terutama AS. Jika AS konsisten menjalankan sikap unilateralismenya, dengan segala implikasinya, dan negara-negara anggota ARF lainnya memberi reaksi terhadap sikap AS tersebut, maka ARF bisa saja menjadi semakin lemah karena ketegangan struktural dan polarisasi internal. AS dan Cina bahkan hingga kini tidak membantu ARF menjadi *confidence building body* (Lague and Saywell, 2001). Membayangkan bahwa ARF

akan "bubar" hanya karena sikap baru AS adalah sesuatu yang sangat terlalu jauh. Kebijakan baru AS oleh ARF seharusnya di- lihat sebagai tantangan regional dan karena itu ia perlu mengambil langkah-langkah kongkret lanjutan untuk memperkuat dialog keamanan dan kerja sama regional di bawah ARF. Apalagi ARF memang dibangun untuk menampung beragam kepentingan dan pertimbangan di kawasan. Meskipun kebijakan AS memiliki karakteristik seperti disebutkan di atas, hal itu kiranya tidak akan mengubah ARF sebagai titik *convenient* bagi kontak-kontak diplomatik negara-negara besar di Asia Pasifik dengan catatan ia dapat mempertahankan perimbangan yang stabil (*stable balance*).

KEKUATAN, KELEMAHAN DAN LANGKAH-LANGKAH ARF: KAITAN- NYA DENGAN UNILATERALISME AS

ARF diterima sebagai sebuah model ASEAN untuk pencegahan dan pengelolaan konflik di kawasan Asia Pasifik. Tetapi sayangnya model ASEAN itu hingga kini belum mampu menyentuh isu-isu keamanan kunci. Kebijakan Asia AS yang bersifat unilateral semakin menjauhi ARF dari kemungkinan menyentuh isu-isu tersebut. ARF bahkan hingga kini belum mampu membawa ASEAN di luar caranya melakukan pertemuan tahunan yang hanya berlangsung kurang dari satu hari. Pertemuan-pertemuan pada tingkat kepala pemerintahan, seperti halnya ASEAN dan APEC, tidak pernah dibahas dan hal ini mungkin terjadi hanya jika ARF mengubah namanya menjadi *Asia Pacific Regional Forum*.

Dilihat dari perspektif demikian, model ASEAN sesungguhnya memberi kontribusi kepada ARF hanya dalam "bentuk"-nya saja dan sedikit pada substansinya. Di antara pertemuan tahunannya, ARF melakukan pertemuan *intersessional* yang pada kenyataannya hanya berfungsi sebagai forum CBM dan sama sekali tidak menyentuh secara langsung isu keamanan kunci kawasan. Hal ini menjelaskan kekuatan dan kelemahan model ASEAN. Kekuatannya terletak pada budaya *constraint* yang berasal dari komitmen kolktif terhadap dialog, sedangkan kelemahannya terletak pada ketahanannya sebelum ia betul-betul bersedia dan mampu mengatasi masalah-masalah praktis dari keamanan regional. Jika kekuatan dan kelemahan ARF di atas dikaitkan dengan kecenderungan unilateralisme AS, maka hal itu akan menjelaskan beberapa hal:

- Hanya jika seluruh anggota ARF betul-betul "menjiwai" dan menjunjung tinggi budaya *constraint*, maka seagresif atau sekonfrontatif apapun kebijakan AS, hal itu tidak akan mengubah komitmen mereka untuk tetap melanjutkan dialog dalam kerangka ARF. Konfrontasi bilateral bisa saja terjadi di luar konteks ARF, dan karena sadar bahwa ARF tidak akan pernah berada dalam posisi untuk menyentuh isu keamanan kunci, maka mereka yang terlibat dalam konfrontasi akan cenderung menggunakan mekanisme bilateral untuk menyelesaikan persoalan mereka.
- Kekuatan ARF merupakan modal ASEAN untuk membentuk dan menjalankan agenda ARF, apapun dan bagaimana pun resistensi dari negara-negara be-

pun resistensi dari negara-negara besar (AS), dalam rangka membangun hubungan-hubungan yang stabil di antara negara-negara besar. Rasa percaya diri ASEAN ini adalah karena perenerimaan oleh anggota ARF lainnya atas peran *pivotal* ASEAN dalam institusi multilateral tersebut.

- Kekuatan ARF bisa berkurang, kalau pun tidak hilang sama sekali, jika negara-negara sasaran unilateralisme AS memandang persoalan mereka dalam perspektif *real politics*. Dalam perspektif demikian, mereka yang merasa menjadi sasaran politik AS akan mengambil kebijakan-kebijakan dengan sasaran terbatas dan dengan peluang sukses yang besar pula; bahkan mereka cenderung untuk menggunakan kekuatan militer jika dipandang perlu. Mereka bisa melakukan hal ini di luar maupun di dalam ARF. Di dalam ARF, mereka akan menggunakan forum itu sebagai *vehicle* mereka untuk membangun koalisi politik dan militer. Ini akan menghasilkan polarisasi dan dapat membuat ARF gagal untuk *defuse* dan mengontrol ketegangan-ketegangan regional. Jika kebijakan dengan sasaran terbatas diambil di luar forum, maka itu berarti mereka tidak bersedia menggantungkan keamanannya pada "administrasi" ARF. Bagi mereka, ARF hanyalah sebuah forum-pelengkap kegiatan-kegiatan diplomatik mereka.
- Kelemahan ARF akan tetap menjadi kelemahan jika ia gagal memadukan tugasnya melayani negara-negara regional yang menghadapi lingkungan keamanan yang tidak pasti dengan de-

sakan AS dan negara-negara besar lainnya agar ARF bergerak lebih cepat. Kelemahan demikian dapat berkurang jika ARF bersedia membayar ongkos yang mahal, tetapi tanpa mengorbankan fungsi utamanya dan kepentingan ASEAN secara keseluruhan, dengan memenuhi desakan untuk berjalan lebih cepat daripada yang dikehendaki oleh negara-negara ASEAN selama ini. Pilihan untuk jalan lebih cepat bukanlah pilihan yang tidak realistik selama ASEAN mampu mengelola hubungan antarnegara besar dan menempatkan serta memandang hubungan itu dalam konteks perubahan-perubahan lingkungan strategis. Cepat atau lambat, dan apapun efek dari kebijakan unilateral AS, ASEAN harus bersedia melihat wajah ARF beda, yaitu sebuah ARF yang mampu menyelesaikan, dengan mekanisme yang bisa diterima oleh seluruh anggota ARF, isu-isu keamanan kunci kawasan. ASEAN akan mendapatkan kredit jika ia berhasil menghapuskan kelemahan-kelemahan ARF. Sampai batas tertentu, kebijakan AS yang bersifat unilateral dinilai dapat memberi manfaat positif dalam mengubah wajah ARF.

ARF bukanlah institusi yang kebal akan perubahan di lingkungannya dan bukan pula institusi yang bertekad untuk tidak berubah. Di tengah perubahan-perubahan strategis akibat unilateralisme AS, maka langkah-langkah ARF haruslah merupakan langkah-langkah yang mengedepankan dialog dan yang memperhatikan perimbangan kepentingan dan kekuatan antarnegara besar. Dalam konteks ini, ASEAN tetap harus memainkan peran diplomatik

mengenai langkah-langkah ARF dalam menghadapi kecenderungan unilateralisme AS:

- Sebagai *driving force* dari ARF, ASEAN harus tetap menjadi fokus diplomasi dalam arena ARF. Tetapi ASEAN juga tidak dapat mengelak dari keharusan untuk memperhatikan posisi dan peran negara-negara besar lainnya. Oleh karena itu, diplomasi proaktif harus dilakukan oleh ASEAN agar tatanan regional konstruktif yang didasarkan atas keseimbangan pelibatan militer AS tetap terjaga.
- Kebijakan ASEAN dalam masalah keamanan regional harus dapat membuat ARF tidak selalu berpikir dalam konteks ancaman.¹⁶ ARF yang terlalu sibuk dengan persoalan ancaman, apalagi jika hal itu hanya akibat kebijakan unilateral AS, hanya akan membuat institusi itu tidak efektif dalam menjalankan fungsi-fungsi objektifnya. ARF harus melihat kenyataan bahwa partisipasi dan kepentingan yang berkesinambungan dari Cina, AS dan Jepang, sekalipun dengan alasan yang berbeda, akan mempertahankan momentum bagi multilateralisme keamanan.
- Untuk mencegah kemungkinan polarisasi dalam tubuh ARF dan efeknya terhadap kinerja institusi itu, ASEAN harus menggerakkan ARF ke arah pembentukan agenda keamanan regional yang lebih terstruktur dengan fokus pada bidang-bidang yang menjadi perhatian bersama, misalnya: implikasi strategis dari pengembangan TMD, proliferasi senjata pemusnah massal, akses ke SEANWFZ, masalah terorisme dan perkembangan di Dewan Keamanan PBB.
- ASEAN, melalui pertemuan tahunan ARF, harus berani mengambil prakarsa menentukan untuk mulai membicarakan masalah-masalah keamanan kunci di kawasan. Mempertimbangkan atau membicarakan secara teratur masalah-masalah keamanan kunci di kawasan akan membuat ASEAN dan ARF terbiasa dalam mencari solusi terhadap masalah-masalah itu. Dengan demikian, jika terjadi perubahan lingkungan strategis misalnya akibat kebijakan baru AS, ARF tidak akan merasa terkejut dan bahkan siap dengan mekanismenya sendiri untuk mengatasi perubahan-perubahan tersebut. ARF harus dapat mentransformasikan dirinya menjadi institusi yang mampu "membebaskan" kawasan dari kejutan-kejutan keamanan.
- Meskipun tidak harus selalu dikaitkan dengan ARF, unilateralisme AS bisa saja kemudian ditafsirkan sebagai refleksi rasa frustrasinya mengenai proses ARF yang dinilai berjalan lamban. Sikap demikian bisa mendorong negara-negara besar lainnya untuk mengambil sikap serupa. Akibatnya, dukungan terhadap ARF bisa berkurang. Bukan itu saja, rasa frustrasi mereka juga akan memunculkan pemikiran untuk membangun institusi multilateral terpisah di Asia Timur.¹⁷ ASEAN tidak bisa mencegah kecenderungan demikian. Tetapi ia bisa saja mengembangkan strategi kerja sama melalui ASEAN plus Tiga sebagai bagian dari proses penguatan identitas dan pengembangan

¹⁶ Pandangan ini diajukan oleh CPF. Luhulima dalam diskusinya dengan penulis.

penguatan identitas dan pengembangan komunitas Asia Timur. Tanpa harus meninggalkan ARF, dan memang tidak perlu karena anggota plus Tiga adalah juga anggota ARF, ASEAN dapat mengambil prakarsa regional yang mengkombinasikan kelebihan-kelebihan ARF dan ASEAN plus Tiga. Cara demikian bukan hanya akan memperkuat sentimen atas pentingnya multilateralisme Asia Pasifik, tetapi juga akan membangkitkan kepercayaan di kawasan Asia Pasifik bahwa ASEAN plus Tiga adalah sebuah engine yang mengaitkan persoalan (keamanan) Asia Timur dan Tenggara, dan bahwa sejauh ini ARF adalah sebuah instrumen kebijakan keamanan regional yang memadai. Lebih dari itu, kerja ARF didasarkan atas asumsi-asumsi realistik bahwa proses dialog ARF yang *incremental linear* akan menghasilkan perbaikan kualitatif dalam hubungan-hubungan politik di kawasan.

KEPUSTAKAAN

Adler, Emmanuel and Beverly Crawford. 1991. *Progress in Postwar International Relations* (New York: Columbia University Press).

Ball, Desmon. 2000. "The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: Its Record and Its Prospects", *Canberra Papers on Strategy and Defense*, No. 139, October.

Berry, Nicholas. 2001. "The Bush Asian Policy Reversal: Be Tough, the Deal", www.cdi.org/asia. Diakses pada tanggal 12 Juni.

_____. 2001. "National Security Question Facing Bush: Southeast Asia," www.sdi.org/asi. Diakses pada tanggal 12 Juni.

¹⁷ Pemikiran demikian juga diajukan oleh Campbell and Reiss (2001).

Brownster, Ronald. 2001. "Bush Outlines Objective on Foreign Policy", www.latimes.com/news. Diakses pada tanggal 22 Juni.

Campbell, Kurt M. 2001. "The Challenge Ahead for US Policy in Asia", www.nyu.edu/globalbeat/asia. Diakses pada tanggal 22 Juni.

____ and Mitchell B. Reiss. 2001. "Korean Changes, Asian Challenges and the US Role", *Survival*, Vol. 43, No. 1, Spring.

Catley, Bob. 2001. "The Bush Administration and Changing Geopolitics in the Asia Pacific Region", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 1, April.

Cossa, Ralph A. 2001. "Bush Asia Policy Off to a Rocky Start", www.csis.org/pacfor. Diakses pada tanggal 12 Juni.

Jackson, Robert H. and Alan James (eds.). 1993. *States in a Changing World: A Contemporary Analysis* (Oxford: Clarendon Press).

James, Alan. 1986. *Sovereignty Statehood: The Basis of International Society* (London: Allen & Unwin).

Keizo, Nabeshima. 2001. "Political Leadership Essential for Rebuilding Japan-US Alliance", *Journal of Japanese Trade and Industry*, Mei-Juni.

Korb, Lawrence and Alex Tiersky. 2001. "The end of unilateralism"? *Arms Control Today*, Oktober.

Kwan Ik, Choe. 2001. "Bush's Policy: Will 'Realism' Work?", www.korea-np-.co.jp/pk. Diakses pada tanggal 22 Juni.

Lague, David and Trish Saywell. 2001. "A Growing Storm for East Asia", www.feer.com. Diakses pada tanggal 12 Juni.

Mearsheimer, John J. 1994/1995. "The False Promise of International Institution", *International Security*, Vol. 19 (Winter).

Ruggie, John Gerard (ed.). 1993. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press).

Konsep *Human Security*: Tinjauan dan Prospek*

Landry Haryo Subianto

Tulisan ini secara khusus menyoroti masalah keamanan manusia (*human security*) sebagai satu konsep dan pendekatan keamanan yang semakin mendapatkan perhatian, baik dari kalangan akademisi maupun praktisi masalah keamanan nasional. Masalah utama yang hendak disorot melalui konsep keamanan manusia adalah dominasi negara dan aparatnya dalam mendefinisikan, membuat serta menerapkan kebijakan keamanan nasional, yang amat menekankan faktor keamanan berdasarkan teritorial, kalkulasi militer dan stabilitas politik, yang tidak jarang menggesampingkan – bahkan menafikan – kepentingan dan kebutuhan orang-per-orang akan keamanan yang lebih komprehensif. Adanya dominasi negara yang terkadang berlebihan inilah yang kemudian menjadi salah satu pemicu utama munculnya desakan bagi implementasi kebijakan keamanan yang lebih komprehensif, termasuk dengan memasukkan komponen-komponen keamanan manusia.

PENDAHULUAN

BELAKANGAN ini, wacana tentang konsep keamanan manusia, baik dalam tataran teoretis maupun praktis,¹ telah menarik perhatian banyak kalangan, entah itu akademisi, analis kebijakan maupun pembuat kebijakan keamanan itu sendiri, terutama di negara-negara maju. Tampaknya daya tarik konsep ini bukan saja muncul sebagai konsekuensi dari hakikat politik global yang

berubah pasca Perang Dingin, yang ditandai dengan adanya pergeseran isu-isu keamanan konvensional menuju isu non-konvensional, tetapi juga merupakan "reaksi terhadap hadirnya masalah kemanusiaan yang amat masif secara global". Selain itu, kehadiran konsep ini juga mencerminkan adanya "kecenderungan untuk mengkonseptualisasi serta mendefinisikan ulang masalah keamanan" (Caballero-Anthony, 2000).

* Naskah asli dari tulisan ini adalah "*Human Security Concerns: A View from Jakarta*", makalah yang dipresentasikan pada the 9th CSCAP Working Group Meeting on Comprehensive and Co-operative Security, di Wellington, New Zealand, 1-2 April 2001.

¹ Untuk penjelasan komprehensif tentang konsep keamanan manusia, periksa Caballero-Anthony (2000: 411-22).

Masalah utama yang hendak disorot melalui konsep keamanan manusia adalah dominasi negara dan aparatnya dalam mendefinisikan, membuat serta menerapkan kebijakan keamanannya.² Negara umumnya mengatasnamakan persatuan,

² Diskusi yang menarik tentang isu tersebut dapat dilihat dalam Buzan (2000).

kedaulatan, dan stabilitas nasional dalam membenarkan segala kebijakan keamanan berikut implementasinya di lapangan, sekalipun melalui upaya-upaya yang bertentangan dengan nilai kemanusiaan. Hal ini acapkali menimbulkan penderitaan yang hebat bagi sebagian besar individu. Karena adanya *opresion* dari negara terhadap individu dan masyarakatnya inilah yang kemudian menjadi salah satu pemicu utama munculnya desakan bagi implementasi kebijakan keamanan yang lebih komprehensif, termasuk dengan memasukkan komponen-komponen keamanan manusia. Beberapa kasus di Asia Tenggara, Afrika dan Amerika Latin yang berkenaan dengan adanya dominasi yang berlebihan dari negara dalam bidang keamanan menunjukkan bagaimana komponen manusia tersebut telah dipinggirkan dari keseluruhan proses penataan dan manajemen keamanan nasional. Tetapi di era demokratisasi global pasca Perang Dingin ini, praktik keamanan nasional yang sedemikian rupa mendapat sorotan tajam, serta diamati dan dipantau dengan sangat ketat, baik dari dalam maupun luar negeri.

Seiring dengan derasnya arus globalisasi yang ditandai oleh maraknya penyebaran ide demokratisasi, peningkatan interdependensi serta kompetisi antarnegara, maka pemerintah tidak dapat lagi mengklaim dirinya sebagai satu-satunya komponen dari negara, yang memiliki legitimasi

untuk mengalokasikan kekuasaan dari negara secara semena-mena. Karenanya, paradigma keamanan nasional yang selama ini melulu ditekankan pada aspek spasial (keutuhan teritorial) dan "keseragaman" – ketimbang persatuan sosial terasa perlu untuk diperluas hingga menyentuh aspek keamanan individu.

Bertolak dari uraian di atas, maka tulisan ini berusaha untuk mendiskusikan tiga fokus utama dari diskursus seputar konsep keamanan manusia ini. Fokus pertama dalam tulisan ini adalah tinjauan ringkas tentang pengertian dasar dari keamanan manusia. Fokus selanjutnya adalah pada prospek implementasi konsep ini (peluang dan hambatan), khususnya dalam konteks Indonesia dan Asia Tenggara yang secara dramatis tengah mengalami perubahan lingkungan sosial dan politik. Mengingat besarnya potensi penolakan atas konsep ini, khususnya dikaitkan dengan masih dominannya pemikiran keamanan yang berbasis negara (ketimbang individu manusia), maka pada bagian akhirnya, tulisan ini mencoba untuk memberikan beberapa solusi alternatif yang mungkin dapat diterapkan guna menghindari terjadinya *dead-lock* antara kedua paradigma pemikiran keamanan ini.

sama. Perilaku dan sikap yang demikian itu di mana-mana telah menjadi suatu keniscayaan. Terlebih di negara-negara yang baru keluar dari penjajahan dan menapaki pembangunan ekonominya. Hal inilah yang menyebabkan "terpinggirkannya" komponen negara lainnya, terutama masyarakat sipil (*civil society*), dan bahkan kekuatan *civil society* kerap kali dianggap sebagai pengganggu oleh pihak penguasa/pemerintah.

³ Dalam banyak kasus, pemerintah seringkali mengajukan klaim bahwa pemerintah seolah-olah merupakan representasi negara dan satu-satunya komponen negara yang memiliki hak dan kewenangan absolut atas kekuasaan serta penggunaannya atas nama kepentingan dan keamanan ber-

KONSEP KEAMANAN MANUSIA

Esensi dan Perdebatan

Pengertian Dasar dan Definisi

Seperti telah berulang kali ditegaskan oleh banyak kalangan, keamanan merupakan satu konsep yang amat kerap diperdebatkan.⁴ Tow and Trood (2000) berargumen bahwa perubahan setelah berakhirnya Perang Dingin, telah memicu lahirnya perdebatan hangat seputar makna dari konsep keamanan dan perkembangan baru studi tentang keamanan sebagai satu lahan kajian. Keduanya lantas menekankan bahwa gugatan terhadap pendekatan keamanan tradisional – yakni pendekatan yang sangat mengedepankan postulat-postulat anti-anarki, serta pencapaian keamanan nasional melalui penggunaan kekuatan militer – diajukan oleh para pengusung pendekatan yang lebih kontemporer dan berperspektif lebih luas, yang senantiasa berupaya menggabungkan dimensi ekonomi, sosial (sosietal), dan lingkungan ke dalam agenda keamanan secara keseluruhan. Kedua pakar ini pun mengamati bahwa dalam beberapa tahun belakangan ini, konsep keamanan manusia terasa begitu memikat para pendukung pendekatan yang lebih kontemporer tersebut.

Berkaitan dengan masalah definisi, beberapa analis telah mencoba secara cermat untuk merumuskan definisi yang tepat atas konsep keamanan manusia. Tetapi, sejauh ini harus diakui bahwa seperti perumusan konsep fundamental lainnya, konsep keamanan manusia "lebih mudah di-

identifikasi melalui ketiadaannya ketimbang melalui keberadaannya". Menurut 1994 *Human Development Report* yang dieluarkan oleh the *United Nations Development Programme* (UNDP),⁵ definisi konsep keamanan manusia mengandung dua aspek penting. Pertama, keamanan manusia merupakan "keamanan (manusia) dari ancaman-ancaman kronis seperti kelaparan, penyakit dan represi". Kedua, keamanan manusia pun mengandung makna adanya "perlindungan atas pola-pola kehidupan harian seseorang – baik di dalam rumah, pekerjaan, atau komunitas dari gangguan-gangguan yang datang secara tiba-tiba serta menyakitkan". Seperti telah ditengarai, ancaman dan gangguan tersebut dapat menimpa segala bangsa tanpa memandang tingkatan pembangunan dan pendapatan nasionalnya. Selanjutnya, UNDP (1994: 24-25) mengidentifikasi setidak-tidaknya tujuh kategori ancaman yang perlu dicermati secara serius berdasarkan rubrik keamanan nasional tersebut. Ketujuh kategori itu adalah: keamanan ekonomi; keamanan pangangan; keamanan kesehatan; keamanan lingkungan hidup; keamanan pribadi; keamanan komunitas; dan keamanan politik. Selanjutnya, konsep dasar keamanan manusia menekankan pentingnya empat karakteristik esensial, yakni bahwa konsep keamanan manusia haruslah universal; interdependent; terjamin melalui pencegahan dini; dan berbasis pada penduduk (people-centred) (UNDP, 1994: 22-23).

Renner (1997) mencatat bahwa konsepsi keamanan manusia "tampaknya juga

⁴ Periksa Tow and Trood (2000: 13).

⁵ Definisi keamanan manusia yang kerap dikutip adalah definisi yang diberikan oleh UNDP dalam laporan mereka tahun 1994 seperti dapat diperiksa di UNDP (1994: 23).

meliputi beragam aspek lainnya seperti perdamaian, perlindungan lingkungan, penghormatan atas HAM, serta demokratisasi⁶. Menurutnya, lingkup kepedulian ini sebenarnya berakar panjang sesuai dengan sejarah kemanusiaan, tetapi pada masa kini hal-hal tersebut kembali mendapatkan tempatnya seiring dengan adanya degradasi kualitas lingkungan (hidup) pada skala yang tidak pernah ada sebelumnya; maraknya kemiskinan yang luar biasa di tengah kemakmuran yang amat berkelimpahan; dan kenyataan bahwa tantangan-tantangan (dan dampak negatif) dalam aspek sosial, ekonomi dan lingkungan tidak lagi dibatasi oleh komunitas atau bangsa tertentu (Florini and Simmons, 1997). Semua komunitas dan bangsa dapat mengalami dampak yang sama, sekalipun dalam tingkatan yang berbeda-beda, yang mencerminkan sifat transnasionalisme dari ancaman global dewasa ini.

Seputar Masalah Kejernihan Konseptual

Mengingat luasnya cakupan definisi keamanan manusia, maka tidaklah terlampau mudah bagi kita untuk menentukan fokus utama dari konsep keamanan ini. Secara teoretis dan praktis, konsep ini jelas menekankan pentingnya sentralitas manusia (baik sebagai individu atau kelompok individu) dalam seluruh kerangka keamanan. Dengan demikian, maka konsep ini menyiratkan adanya tuntutan untuk meninjau ulang paradigma keamanan konvensional yang lebih menekankan aspek hubungan antarnegara dan integritas teritorial seba-

gai aspek utama dari keamanan nasional suatu negara.

Perlu diakui bahwa konsep ini terkesan sangat kompleks dan luas, dan bahkan cenderung menjadi keranjang tunggal bagi penyelesaian beragam masalah. Keamanan manusia lantas dipandang sebagai obat paling mujarab bagi sebagian besar – jika bukan semua problematika dan penyakit sosial yang harus diatasi oleh negara dalam percaturan politik masa kini. Salah satu implikasinya adalah munculnya kesulitan serius dalam menentukan prioritas, baik bagi negara maupun masyarakat, bukan saja dalam menentukan komponen keamanan manusia mana yang harus didahulukan tetapi juga dalam segi kemampuan dan kapasitas negara dan masyarakat.

Permasalahan lain dari konsep keamanan manusia ini berhubungan dengan salah satu karakteristik dasar dari konsep ini sendiri, yakni karakter universalitas. Universalitas keamanan manusia sangat mungkin memicu apa yang disebut "motif pengingkaran", khususnya di antara negara-negara yang memiliki latar historis, ikatan kultural, suasana psikologis, serta tatanan sosial politik yang berbeda-beda. Beberapa negara meyakini bahwa karakteristik universalitas dari konsep ini, meski secara teoretis diakui sebagai sesuatu yang ideal, namun sangat berpotensi melenyapkan atau menyingkirkan nilai dan kondisi lokal yang terdapat di masing-masing negara. Mereka khawatir bahwa universalisasi konsep ini hanya akan menciptakan keseragaman global, yang kerap dimaknai dan diukur melalui "nilai dan norma yang dibuat oleh Barat", dan pada akhirnya hal ini akan membahayakan – jika bukan menghancurkan harmoni sosial yang dibangun di atas nilai-nilai lokal.

⁶ Seperti dikutip dari Florini and Simmons (1997) dalam Stares, Ed. (1998: 51).

Dalam konteks politik, hal tersebut di atas harus dibaca sebagai guncangan atau bahkan bentuk ancaman terhadap *status quo* politik dari kelompok yang berkuasa. Karenanya, makna universalitas kerap kali disamaartikan dengan, atau dieksplorasi untuk konsumsi politik domestik sebagai, "penyeragaman". Hal ini justru menimbulkan ketidakamanan di kalangan negara-negara non-Barat, khususnya berkenaan dengan model mana yang patut dijadikan contoh, nilai kepemimpinan, harmoni sosial dan sebagainya.

Di dalam suatu negara di mana kekuatan dan pengaruh organisasi masyarakat sipil (Civil Society Organisations/CSOs) tidak atau belumlah kuat – yang mana CSOs justru seharusnya merupakan ujung tombak dari proses pendidikan massa tentang arti penting dari universalitas konsep keamanan manusia – maka yang umumnya terjadi adalah meningkatnya aktivitas pengawasan, dan bahkan kontrol dari penguasa terhadap aktivitas-aktivitas CSOs yang percaya bahwa keamanan manusia merupakan pendekatan baru yang akan membebaskan individu dari tekanan negara. Dengan kata lain, upaya untuk menerapkan konsep keamanan manusia justru menjadi kontra-produktif, dan menimbulkan perasaan dan hubungan yang tidak aman dan tidak nyaman antara negara dengan masyarakatnya. Tensi dan kebencian yang semakin meningkat antara aktor negara dan masyarakat ini semakin menjauhkan masyarakat dari dua pilar dasar dari keamanan manusia, yakni pencapaian masyarakat yang "terbebas dari ketakutan" dan "terbebas dari kekurangan".

Selanjutnya, seorang analis mengidentifikasikan setidak-tidaknya tiga permasa-

lahan utama yang berkaitan dengan kejernihan konseptual dari keamanan manusia dalam rubrik problematika keamanan manusia (Caballero-Anthony, 2000: 412-15). Pertama, belum adanya konsensus tentang operasionalisasi konsep keamanan manusia. Sebagai ilustrasi, seperti yang digambarkan oleh analis ini, masih terdapat sekelompok akademisi yang mengkonseptualisasikan istilah "keamanan manusia" sebagai satu tujuan akhir dan utama dari keseluruhan urusan dan proses penataan keamanan. Hal ini secara tidak langsung berarti menjadikan bentuk lain dari keamanan (termasuk keamanan dalam pengertian konvensional-militer) sebagai alat semata dalam mencapai tujuan utama tadi. Padahal, masih menurut definisi yang diberikan oleh UNDP, jelas terlihat bahwa semua elemen dari keamanan (termasuk keamanan manusia) pada hakikatnya saling terpilih dan dilandaskan pada kebutuhan-kebutuhan manusia, dan bukan semata-mata alat.

Kedua, sebagai konsekuensi dari permasalahan di atas, maka "kita dihadapkan pada masalah penentuan lokasi keamanan manusia dalam keseluruhan kerangka keamanan yang komprehensif" (Caballero-Anthony, 2000: 413). Bagaimana hubungan antara kedua konsep keamanan ini (keamanan manusia dan keamanan komprehensif) merupakan pertanyaan dasar yang harus direspon sebelum kita dapat mulai merumuskan kebijakan keamanan yang berbasis pada keamanan manusia.

Ketiga, seiring dengan adanya kecenderungan global untuk memperluas definisi keamanan sehingga mencakup segala hal yang berkaitan dengan manusia, yang se sungguhnya amat rentan terhadap bias dan

pleonasme, maka terdapat masalah pada "penentuan cakupan dan parameter yang paling mungkin bagi konsep keamanan manusia sehingga konsep ini tidak tersebut ke dalam satu kekacauan/ketumpang-tindihan istilah" (Caballero-Anthony, 2000: 414).

Terlepas dari ketiga kritik di atas, ke-nyataan bahwa keamanan manusia, baik sebagai modifikasi maupun komplementer dari keamanan konvensional/tradisional, telah menjadi begitu penting dalam dunia politik masa kini adalah satu keniscayaan yang sulit diingkari. Hal ini terasa menjadi begitu relevan dan logis manakala kita meninjau kembali beberapa kelemahan atau keterbatasan dari pendekatan keamanan yang konvensional seperti yang selama ini kita kenal. Sementara terjadi perkembangan-perkembangan baru pada tingkat global, pendekatan tradisional/konvensional masih saja terlalu terpusat pada basis nasional, dengan perhatian tunggal pada kesatuan nasional, integritas nasional serta stabilitas sosial dan politik, termasuk di dalamnya arti dominan dari isu-isu keamanan yang berkaitan dengan militer.

Tow and Trood (2000) berargumen bahwa setidaknya terdapat empat kelemahan mendasar dari konsep keamanan konvensional/tradisional yang sangat mendorong persebaran dan pertumbuhan ide dan konsep keamanan manusia. Pertama, bahwa pendekatan keamanan nasional seperti yang selama ini kita kenal dirasakan kurang sensitif terhadap perbedaan kultural.

Kedua, pemikiran untuk memberikan prioritas pada keamanan manusia berkaitan erat dengan semakin meningkatnya

fenomena pemberian bantuan-bantuan ke manusiaan belakangan ini, yang seolah "menantang" pemikiran tradisional tentang "prinsip non-intervensi dalam urusan (dalam negeri) satu negara yang berdaulat". Beragam intervensi kemanusiaan di banyak negara yang dilakukan oleh *coalitions of the willing* merefleksikan kecenderungan tersebut, dan konsepsi keamanan nasional yang konvensional tidak mampu membendung atau memberikan argumen terhadap ide intervensi ini.

Ketiga, bahwa pendekatan keamanan tradisional memiliki kemampuan prediksi dan kehandalan yang kurang meyakinkan dalam mengantisipasi isu-isu baru. Dewasa ini, diyakini bahwa politik internasional dapat dilakukan melalui beragam tingkatan dan tidak melulu dilakukan oleh aktor negara. Karenanya, upaya untuk selalu menempatkan negara sebagai satu-satunya aktor pusat dalam paradigma keamanan dirasakan semakin kurang relevan dengan realitas dari peran negara itu sendiri dalam sistem internasional sekarang.

Terakhir, berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka boleh jadi bahwa tantangan terbesar terhadap konsep keamanan tradisional dimunculkan oleh para globalis yang berargumen bahwa kini tengah muncul suatu "masyarakat global" yang mencoba untuk mengintegrasikan sistem komunikasi, budaya, dan ekonomi sedemikian rupa sehingga berada di atas hubungan-hubungan antarnegara. Pada titik ini, globalisasi menjadi satu kendaraan penting yang sangat menunjang proses transformasi perspektif baru tersebut ke dalam hubungan internasional yang terintegrasi ini (Tow and Trood, 2000: 18-19).

Argumentasi yang kerap diajukan antara lain adalah adanya kenyataan bahwa "sistem internasional kini tengah menyaksikan naiknya pamor beragam isu kemanusiaan, yang pada akhirnya dipercaya mampu mengubah peran yang dapat dimainkan oleh negara dalam mengelola keamanan nasional. Jika isu-isu keamanan tradisional terfokus pada upaya untuk mengamankan negara melalui penggunaan peralatan militer, maka keamanan manusia lebih memfokuskan diri pada tataran individu, di mana dibutuhkan satu kerangka yang dapat memberikan kepastian atas pembangunan yang berkelanjutan, kepastian hukum, penadbiran (*good governance*) serta keadilan sosial pada tingkat makro".⁷ Karenanya, seperti yang ditegaskan oleh Axworthy Lloyd, kesemua itu pada akhirnya memerlukan adanya suatu kerja sama yang erat antara aktor negara dengan berbagai entitas lokal, regional, dan global lainnya (Roesad, 2000: 396).

Meski demikian, seperti telah disinggung sebelumnya, harus pula diingat bahwa pelibatan aktor-aktor sub- dan supranasional dalam penataan keamanan, khususnya dalam memajukan dan mendorong pelaksanaan keamanan manusia, tanpa mempertimbangkan perasaan di tingkat lokal serta budaya dan nilai tradisi, hanya akan memicu kemunculan sentimen nasional dan sub-nasional yang negatif terhadap proses globalisasi dan keterhubungan global. Fenomena sentimen negatif dan penolakan terhadap globalisasi ini kini telah marak terjadi di berbagai belahan dunia,

nia, dan hal tersebut tentu menjadi sangat kontra-produktif dalam upaya kita untuk memaksimalkan keuntungan yang dapat diperoleh dari globalisasi itu sendiri.

Mencari Format Keamanan Manusia

Menemukan Titik Keseimbangan yang Tepat

Setelah meninjau serta menganalisis sebagian besar konsep dasar dan kecenderungan adanya penyebaran konseptual dan praktis – termasuk kritik yang dilontarkan terhadap konsep keamanan manusia – maka tantangan selanjutnya adalah menemukan suatu kerangka yang logis dan dapat diterima melalui mana konsep keamanan manusia ini dapat dielaborasi serta diimplementasikan. Buzan (2000: 1) mengingatkan mereka yang peduli terhadap konsep ini dengan menyatakan bahwa "keamanan manusia merupakan satu konsep yang problematis, khususnya tatkala dijadikan sebagai bagian dari analisis atas keamanan internasional". Lebih lanjut, ia menegaskan bahwa keamanan internasional memiliki agenda yang berbeda, dan apa yang menjadikan sesuatu itu sebagai isu keamanan internasional dapat ditemukan dalam pemahaman keamanan militer-politik tradisional.

Dalam konteks tersebut, keamanan bagi suatu negara senantiasa berhubungan dengan kelangsungan hidup, sementara identitas merupakan kunci dari pemahaman keamanan bagi suatu bangsa (Buzan, 2000: 3). Dalam penanganan isu-isu keamanan, pemerintah dapat – dan umumnya selalu memperoleh legitimasi untuk – menggunakan kekuatan, menafikan dan bahkan

⁷ Untuk elaborasi lebih lanjut tentang hubungan antara globalisasi dan keamanan manusia, periksa Roesad (2000: 394-402).

mengklaim kekuasaan eksekutif atas hak-hak sipil yang biasa dinikmati oleh warga negara dalam kondisi normal, serta mengesampingkan proses keterbukaan, konsultasi, dan demokrasi. Dengan kata lain, isu dan tuntutan keamanan bahkan dapat membantikkan satu negara yang demokratis menjadi absolut. Karenanya, Buzan percaya bahwa seluruh perdebatan tentang keamanan haruslah memiliki satu objek acuan, yang didefinisikan sebagai sesuatu yang terancam haknya untuk bertahan hidup, dan karenanya menjadi tujuan dari kebijakan keamanan untuk memberikan perlindungan atas haknya tersebut.⁸

Pertanyaan penting selanjutnya adalah, bagaimana prospek dari keamanan manusia ini? Guna menjawab pertanyaan di atas,

maka penetapan atas objek keamanan manakah yang harus menjadi acuan utama dari konsep keamanan manusia ini menjadi satu hal yang amat krusial. Tentu, di dalamnya tersirat jelas masalah lain yakni apakah negara harus tetap menjadi objek acuan yang utama? Lebih penting lagi, masalah tersebut berhubungan erat dengan problema dalam menentukan keseimbangan dan proporsi yang tepat bagi setiap aktor untuk memainkan perannya – baik sebagai objek acuan maupun sebagai aktor yang mengupayakan – keamanan itu sendiri.

Berdasarkan serangkaian pertanyaan di atas, maka setidaknya terdapat dua kelompok atau perspektif dalam melihat isu tersebut. Kelompok pertama, yakni yang mengacu pada cara pandang realis, masih sangat mempercayai sentralitas – jika bukan dominasi – keamanan negara di atas keamanan manusia. Sementara itu, kelompok kedua, yang tentunya agak berlawanan dengan kelompok sebelumnya, justru menggunakan kapasitas dan niat negara untuk menangani kompleksitas masalah-masalah keamanan. Dasar dari pandangan ini ialah adanya serangkaian penyimpangan praktik keamanan dan perilaku dari beberapa pemerintahan (yang kerap mengklaim diri sebagai satu-satunya representasi negara), baik di masa lalu maupun pada masa kini yang kerap meninggalkan trauma mendalam bagi warganya (seperti penindasan, pemaksaan dan bahkan tindak kekerasan yang disponsori oleh negara), yang seringkali dilakukan atas nama keamanan nasional. Karenanya, kelompok terakhir ini menuntut agar konsep keamanan manusia, yang menjadikan individu atau keamanan orang-per-orang sebagai objek acuannya, dijadikan sebagai landasan utama bagi

⁸ Buzan (2000: 4). Selanjutnya Buzan menerangkan bahwa ukuran merupakan salah satu variabel krusial dalam menentukan apa yang pantas dijadikan sebagai objek dari keamanan. Pada ujung spektrum mikro, individu atau kelompok kecil jarang sekali mampu meneguhkan keamanan bagi hak-haknya secara *legitimate*. Pada ujung spektrum sistem, Buzan percaya bahwa banyak kasus yang mampu menunjukkan kegagalan penanganan isu keamanan secara sistemik, dengan pengecualian pada kasus ancaman nuklir dan isu-isu keamanan lingkungan. Meski demikian, Buzan berkeyakinan bahwa sebagai satu objek acuan, penataan keamanan melalui suatu kolektivitas terbatas pada skala menengah (*middle-scale of limited collectivities*) akan dapat lebih responsif dalam penanganan isu keamanan – karena kolektivitas terbatas (misalkan negara, bangsa dan peradaban) memungkinkan munculnya persaingan dengan entitas terbatas lain di luar dirinya, dan interaksi yang kompetitif tersebut memperkuat munculnya perasaan senasib dan sepenanggungan. Menurut perspektif realis dalam politik global, persaingan merupakan kondisi yang dapat memfasilitasi keberhasilan suatu upaya keamanan, dan karenanya kolektivitas pada tingkatan menengah akan selalu menguntungkan dibandingkan dengan keamanan pada/oleh tingkatan lainnya (individu dan sistem).

setiap negara dalam menyusun kebijakan keamanannya masing-masing.

Sebaliknya, para pendukung dari kelompok pertama sangat percaya bahwa secara teoretis, keamanan nasional mampu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pencapaian keamanan manusia. Tentu saja, terlepas dari beragam argumen dan alasan yang dikemukakan, salah satu motif terpenting dari adanya tuntutan untuk menjadikan individu-individu sebagai objek dari keamanan adalah karena secara ironis justru individu-individu ini seringkali terancam keselamatannya oleh negara, dan hal ini menjadikan mereka sebagai korban – baik secara langsung ataupun tidak – dari perspektif keamanan yang berbasis negara.

Meskipun demikian, seperti ditegaskan oleh Buzan (1991: Bab 1; 2000: 8) dan Abad Jr. (2000: 403-10), terdapat satu silang pendapat tentang agen dari keamanan. Keduanya lantas menjelaskan bahwa "adanya [keamanan] negara saja tidaklah cukup menjamin terciptanya keamanan bagi individu warganya, dan bahkan negara justru sangat mungkin menjadi bagian dari persoalan [ketimbang solusi]. Tetapi hampir dapat dipastikan bahwa [keamanan] negara merupakan salah satu kondisi yang penting bagi keamanan individu, karena tanpa adanya negara, maka tidaklah terlalu jelas agen-agen (atau badan) manakah yang dapat bertindak atas nama individu-individu tersebut".

Buzan kemudian menegaskan bahwa "karena negara memegang posisi tersebut, maka negara dapat mengklaim hak-hak kelangsungan hidupnya terhadap – dan di atas – hak-hak individu warganya". Buzan

pun lebih lanjut mengamati bahwa beragam versi keamanan manusia yang mencoba untuk menurunkan semua bentuk keamanan pada tingkatan individu malah menghadapi dilema tersendiri. Menurutnya, justru dengan memotong negara malah menghilangkan peran dari agen keamanan yang penting itu, melalui mana keamanan individu dapat tercapai dan terjamin.

Bahkan seperti disinggung oleh Abad Jr. (2000: 403-4), pada titik yang ekstrem, terdapat beberapa pihak yang melihat pendekatan keamanan manusia sebagai pendekatan yang berpotensi mengganggu terhadap upaya penciptaan stabilitas nasional, serta pemeliharaan koeksistensi dan perdamaian antarnegara. Hal ini terutama sekali berkaitan dengan adanya keinginan kuat untuk memasukkan unsur HAM, dan praktek perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi yang seolah diseragamkan, dan hubungannya dengan kedaulatan nasional yang selama ini begitu dijaga dengan ketat dan sakral.

Bagaimanapun juga, sebagai reaksi terhadap pendapat di atas, para pendukung pendekatan keamanan manusia sangat percaya bahwa kemanusiaan itu tidak seharusnya – dan tidak dapat – dipisah-pisahkan. Seperti yang dikatakan oleh Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Kofi Annan bahwa "dunia tidak dapat membiarkan terjadinya pelanggaran HAM yang berat dan sistematis sehingga menimbulkan konsekuensi kemanusiaan yang amat menyakitkan" (Abad Jr., 2000). Melalui pernyataannya tersebut, Kofi Annan seolah menegaskan bahwa masyarakat internasional, melalui suara PBB, telah memberikan sinyalemen kuat bahwa mau tidak

mau advokasi atas keamanan manusia telah menjadi bagian dari agenda keamanan internasional.

Tentu harus diakui, bahwa pandangan tersebut tidak jarang menimbulkan ketidaknyamanan di antara negara-negara. Tetapi jika dicermati, maka perdebatan tentang kedua pendekatan keamanan tersebut merupakan hal yang wajar terjadi karena keduanya berangkat dari dua hakikat dasar yang berbeda, meski mengarah pada tujuan yang sama. Akibatnya, bagi sebagian orang, masalah apakah keamanan manusia itu bersesuaian dengan keamanan negara atau regional merupakan satu fungsi yang saling mempengaruhi antara aspek territorial dari konsep negara-bangsa dan aspek non-territorial atau universalitas dari kemanusiaan. Bertolak dari asumsi demikian, maka keduanya tidaklah senantiasa harus berada pada posisi yang saling bertentangan satu sama lain.

Guna keluar dari kebingungan – dan bahkan kebuntuan – dalam mengimplementasikan keamanan manusia di tengah dominasi keamanan yang berbasis negara, Caballero-Anthony (2000: 416-17) mencoba untuk mencari suatu koherensi antara keamanan manusia (sebagai basis dalam menentukan objek acuan) dan konsep keamanan yang komprehensif. Argumen yang diajukannya adalah bahwa "jika seseorang hendak membawa serta kedua konsep keamanan ini ke dalam satu kerangka keamanan yang koheren, maka ia hendaknya memulai upayanya dengan: (1) mengajukan pertanyaan – Keamanan siapakah yang hendak didiskusikan? Siapakah atau aktor manakah yang tengah terancam? Apakah individu atau negara?; (2) dimensi keamanan apakah yang hendak

diupayakan serta dianggap tengah terancam?; dan (3) bagaimanakah bentuk-bentuk ancaman yang mungkin muncul itu akan diatasi?"⁹ Dengan demikian, menurutnya, proses serupa itu akan memungkinkan seseorang melakukan analisis keamanan yang dimulai dari kerangka keamanan manusia – dalam menyaring persoalan, dan digabungkan atau diakhiri oleh suatu kerangka keamanan yang komprehensif – sebagai panduan pemecahan dan penanganan masalah keamanan.

Tentu saja, harus diakui bahwa usulan di atas pada intinya masih merupakan satu "konsensus" yang bersifat temporer. Meski secara teoretis usulan tersebut sederhana, namun dalam prakteknya amatlah sulit untuk diterapkan sepenuhnya secara konsisten, khususnya dalam konteks negara-negara berkembang (termasuk di Asia Tenggara). Permasalahan utamanya adalah bahwa di negara-negara berkembang, masalah penentuan "siapa", penetapan prioritas "dimensi", serta pemilihan "pendekatan yang tepat dan manusiawi" belumlah terlembaga dengan baik dan mantap.

Pada kenyataannya, di negara-negara berkembang ini peran dan sentralitas pemerintah (pusat) atas isu-isu keamanan masih sangat dominan. Terlebih lagi dengan mengingat fakta bahwa belakangan ini negara-negara tersebut umumnya tengah mengalami guncangan hebat yang dipicu oleh krisis ekonomi. Krisis dan guncangan tersebut secara langsung ataupun tidak langsung menyeret negara-negara yang mengalaminya pada serangkaian permasalahan krusial lainnya, mulai dari isu-isu de-

⁹ Tentang isu keamanan komprehensif, periksa di antaranya CSCAP (1995).

mokratisasi, penadbiran, kemiskinan hingga konflik etnis dan gerakan separatisme. Dengan demikian, maka dirasakan sulit sekali bagi negara-negara yang tengah bermasalah ini untuk menerapkan konsep keamanan manusia secara komprehensif.

Secara sepintas, argumentasi di atas menyiratkan penolakan atau keberatan negara atas penerapan konsep keamanan manusia dikarenakan masalah penetapan prioritas semata. Artinya, karena keterbatasannya, negara hendak menyatakan bahwa prioritas menjadi aspek penting yang kerap dilupakan oleh para pendukung keamanan manusia. Padahal penetapan prioritas ini adalah hal yang sangat penting bagi negara, terlebih mengingat segala keterbatasan dana dan daya dari negara untuk mengelola keamanan nasional. Meskipun demikian, bagi sebagian pengamat, keberatan atau penolakan negara atas konsep ini bukan semata-mata muncul karena alasan urutan prioritas nasional tetapi lebih jauh dari itu, yakni "secara esensial penolakan tersebut merupakan fungsi dari tarik-menarik yang sangat kencang antara kekuatan-kekuatan yang menuntut perubahan politik di satu sisi, dengan para pendukung status quo di sisi yang lain" (Abad Jr., 2000: 407).

Mengingat kompleksitas problema yang dimunculkan dari tarik-menarik antara sentralitas keamanan negara dan keamanan manusia, maka salah satu pelajaran berharga yang patut ditarik adalah bahwa pemahaman konteks politik nasional dan regional menjadi begitu krusial dalam menentukan keberhasilan penerapan konsep keamanan manusia di negara yang bersangkutan. Hal ini tidaklah berarti bahwa secara esensial keamanan manusia bukan-

lah suatu konsep yang universal, ataupun konsep ini harus diterapkan secara parsial. Justru untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan konsep ini secara maksimal maka dibutuhkan pemahaman dan kebijaksanaan yang lebih mendalam agar upaya untuk mendorong penerapan konsep keamanan manusia dapat lebih berdaya guna.

KEAMANAN MANUSIA DALAM KONTEKS NASIONAL DAN REGIONAL

Apakah Kita Memerlukan Perspektif Nasional dan Regional?

Menjawab pertanyaan "apakah kita memerlukan perspektif yang beragam atas konsep keamanan manusia" bukanlah satu pekerjaan yang mudah untuk dilakukan, mengingat hakikat manusia dan kemanusiaan itu sendiri, sebagai fokus utama dari keamanan manusia, pada dasarnya bersifat universal. Jika kita mengacu pada logika kemanusiaan yang universal tersebut, maka tentulah jawaban sementara kita terhadap pertanyaan di atas adalah tidak. Artinya, tidak perlu dibangun beragam perspektif yang didasarkan pada konteks (kondisi politik) nasional dan regional karena jika hal ini dilakukan maka hanya akan bermuara pada pengakuan adanya parsialitas kemanusiaan.

Meskipun demikian, Tabel "keamanan" dalam konsep tersebut memaksa kita untuk melihat fakta secara lebih jernih, cermat serta realistik, karena label ini memiliki nuansa politis dan ideologis yang sangat kental, yang tentu saja umumnya dikaitkan dengan ikatan kewilayahannya, serta dianggap menentukan situasi dan kondisi psikologis manusia yang hidup di dalam-

nya, dan sebaliknya. Hal-hal terakhir inilah yang memungkinkan lahirnya perbedaan perspektif di antara negara-negara tentang bagaimana penerapan konsep keamanan manusia.

Bahkan, dalam lingkup yang lebih kecil, yakni di Asia Tenggara pun, masih terdapat perbedaan-perbedaan mendasar di antara negara-negara tentang cara pandang dan perlakuan negara terhadap konsep keamanan manusia. Cara pandang rezim di Yangon tentang keamanan manusia warganya tentu akan berbeda dengan pemerintah Filipina atau Singapura, dan sebaliknya. Terlihat sekali adanya kecenderungan untuk melihat konsep ini secara parsial, yang dilandaskan pada kebutuhan dan tantangan yang krusial dan benar-benar tengah dihadapi oleh negara yang bersangkutan. Sebagai contoh, masalah keamanan ekonomi dan politik mungkin merupakan agenda mendesak yang tengah dihadapi oleh pemerintah RI di Jakarta, tetapi bukan bagi pemerintah Malaysia atau Singapura. Bagi Singapura, boleh jadi masalah terpenting untuk saat ini adalah ancaman lingkungan hidup yang datang dari luar dirinya (misalnya asap dari Indonesia).

Jadi, secara ringkas meski tidak komprehensif, dapat dikatakan bahwa memang terdapat beragam perspektif atas konsep keamanan manusia. Keberagaman perspektif tersebut muncul baik secara horizontal (antarnegara) maupun vertikal (antara negara dan masyarakatnya). Untuk menggambarkan keberagaman tersebut, mungkin Indonesia merupakan satu ilustrasi yang menarik untuk diamati, khususnya tentang bagaimana pemerintah Indonesia memandang konsep keamanan

nasionalnya di tengah perubahan masyarakat yang sangat dramatis menuju demokratisasi. Salah satu implikasi dari perubahan masyarakat tersebut adalah maraknya tuntutan agar pemerintah meninjau ulang segala kebijakan keamanan nasionalnya yang selama ini dipandang terlampau berorientasi pada keamanan negara, ketimbang keamanan manusia.

Masalah Keamanan Manusia di Indonesia: Beberapa Pelajaran Berharga

Seperti ditegaskan oleh George MacLean, seorang akademisi dari Manitoba University, Kanada, pada intinya tugas pengelolaan keamanan suatu negara memiliki dua tujuan esensial, yakni: (1) memelihara keutuhan wilayah negara dan integritas nasional – tujuan keamanan; dan (2) memastikan tersedianya barang-barang publik yang terdistribusi dengan baik bagi warga negara – tujuan kesejahteraan. Menurutnya, konsep keamanan manusia amatlah dekat dengan tujuan kedua dari pengelolaan keamanan suatu negara (MacLean, 2001).

Bertolak dari dua tujuan di atas, teramatinya dalam kasus Indonesia, pemerintah cenderung lebih memusatkan perhatian kepada tujuan keamanan ketimbang tujuan kesejahteraan dalam pengelolaan keamanan nasionalnya. Hal ini boleh jadi muncul karena pemerintah umumnya berasumsi bahwa kesejahteraan akan tercipta melalui pembangunan nasional yang disokong oleh stabilitas dan keamanan yang memadai dan terkendali dengan baik. Dengan demikian, terciptanya kondisi aman menjadi syarat mutlak

bagi lancarnya pembangunan nasional, dan karenanya tercipta peningkatan kesejahteraan warga negara. Dengan kata lain, keamanan direkayasa untuk – dan bukan melalui – pembangunan.

Arti Penting Pembangunan Manusia

Memang jika kita lihat laju pembangunan fisik dan ekonomi Indonesia, khususnya dalam kurun tiga puluh tahun terakhir ini, tak pelak lagi bahwa, seperti halnya yang terjadi di banyak negara di Asia Timur, telah terjadi satu proses pembangunan yang amat mengagumkan. Fakta ini dapat diuji melalui sederetan indikator dan angka-angka statistik yang sangat impresif yang menunjukkan bahwa Indonesia tengah mengalami peningkatan secara makro, dan kemajuan ini menuai banyak sekali pengakuan dan puji-pujian dari komunitas internasional di berbagai penjuru dunia. Dalam setidaknya dua dasawarsa terakhir, sejak sebelum krisis ekonomi 1997, Indonesia menikmati laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabil, peningkatan tingkat pendapatan, serta perbaikan taraf hidup.

Pemerintah Indonesia di bawah mantan Presiden Soeharto kerap mengklaim kesuksesan mereka dalam mengentaskan lebih dari 50 persen penduduk Indonesia keluar dari bawah garis kemiskinan. Bahkan sebelum rezim ini jatuh pada tahun 1998, statistik resmi pemerintah menyatakan bahwa jumlah rakyat yang hidup di bawah garis kemiskinan hanyalah sekitar 20 persen dari total penduduk Indonesia. Tentu saja, dari kacamata ekonomi pembangunan, keberhasilan makro yang diraih ini merupakan sa-

tu prestasi yang patut diakui. Hal ini secara langsung maupun tidak langsung ikut mempertinggi kepercayaan diri pemerintah – dan karenanya menaikkan posisi dan prestise pemerintah di lingkup internasional dan tentu saja domestik.

Di arena internasional, Indonesia (pernah) menjadi salah satu pendorong liberalisasi perdagangan (terutama di tingkat kawasan), pendukung utama penguatan kerja sama kawasan, dan bahkan ikut memelopori pembentukan beragam institusi internasional, khususnya dalam bidang kerja sama ekonomi dan politik di Asia Pasifik. Karena keberhasilannya membangun ekonomi serta menciptakan stabilitas nasional, pemimpin Indonesia kala itu dipandang serta diakui pula sebagai pemimpin regional dan bahkan diakui di tingkat dunia. Secara ringkas, sedikit se kali orang, terutama mereka yang memiliki status khusus dalam masyarakat Indonesia, serta yang secara pribadi ataupun kelompok ikut menikmati hasil pembangunan dan stabilitas yang diciptakan oleh rezim pemerintah merasakan kesengsaraan ekonomi ataupun ancaman terhadap keamanan diri dan hak miliknya.

Tetapi ketika Indonesia dilanda krisis yang hebat di penghujung dekade 1990-an, banyak orang kemudian tersadarkan akan harga sebenarnya yang harus mereka bayar untuk kemewahan serta "keamanan" yang mereka nikmati selama ini. Kemewahan, stabilitas dan perlindungan keamanan yang dinikmati oleh sebagian kecil orang Indonesia tersebut ternyata harus dibayar dengan ketidakamanan dan kesengsaraan mayoritas penduduk yang secara ekonomis maupun geografis kurang diuntungkan, atau bahkan malah diabaikan.

Selain beban ekonomi yang cukup berat, pemerintah pun menerapkan sistem kontrol yang sangat ketat khususnya terhadap kebebasan politik dan pers warga negaranya. Bahkan dalam banyak kasus, pengawasan yang ketat terhadap kehidupan politik dan demokrasi tersebut cenderung mengarah pada bentuk-bentuk penindasan politik, yang tidak jarang menimbulkan korban, baik secara fisik maupun psikis.

Dalam terminologi pemerintah, pembangunan kerap kali identik dengan pengorbanan dari warga negara, baik itu secara sukarela maupun paksa. Sebagai contoh, untuk mendorong pembangunan sektor industri, pemerintah membangun kompleks-kompleks industri beserta sarana pendukungnya, meski itu berarti memindahkan secara paksa sebagian besar penduduk di daerah industri tersebut keluar wilayah mereka. Karena satu dan lain hal (misalnya, korupsi yang dilakukan oleh oknum aparat pemerintah), penduduk yang lahannya terkena proyek pemerintah umumnya mendapat ganti rugi yang sangat tidak layak, atau seandainya mereka direlokasi melalui program transmigrasi pun kerap kali mendapatkan kesulitan di tempat tinggalnya yang baru karena adanya perbedaan nilai sosial, budaya dan psikologis di daerah baru.¹⁰

¹⁰ Seperti terbukti kemudian, benturan tata nilai, adat-istiadat dan kebiasaan dari warga pendatang dengan penduduk lokal di daerah relokasi seperti di Kalimantan mengandung potensi konflik yang sangat besar. Kerusuhan-kerusuhan komunal yang terjadi belakangan ini, khususnya di Kalimantan diyakini sebagai dampak langsung dari potensi konflik laten yang telah ada sejak program relokasi penduduk dimulai, yang berakar pada benturan budaya dan adat. Lihat laporan *International Crisis Group (ICG), Communal Violence in Indonesia: Lessons from Kalimantan*, ICG Report No. 19.

Lebih jauh, salah satu elemen penting yang perlu diperhatikan dalam masalah terbengkalainya aspek keamanan manusia dalam keseluruhan kerangka keamanan nasional adalah posisi dan peran militer. Pihak militer di Indonesia, seperti halnya di banyak negara berkembang lain, merupakan satu kelompok yang mendominasi proses formulasi kebijakan keamanan. Sejauh ini, perdebatan dan diskusi tentang keamanan manusia cenderung meminggirkan isu militer, dan mereka yang mempelajari konsep ini cenderung pula untuk selalu memandang militer sebagai satu elemen yang "terlepas" dari konsep keamanan manusia dan militer dipandang pula sebagai penghambat utama proses advokasi keamanan manusia di tingkat nasional. Pada kenyataannya, memang harus diakui bahwa pihak militer seringkali melakukan tindakan-tindakan yang justru membahayakan keselamatan individu sipil, khususnya melalui tindakan-tindakan represif mereka di daerah-daerah yang selama ini dianggap strategis secara ekonomis, misalnya Aceh, Kalimantan, dan Papua Barat. Tindakan represif pihak militer yang kerap kali dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap HAM kini mendapat sorotan tajam dari publik domestik dan terutama internasional, dan menjadi persoalan serius yang harus ditangani oleh pemerintah.

Akhirnya, secara umum teramatinya bahwa aspek yang hilang atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam proses pembangunan nasional ialah penghormatan atas martabat individu warga negara, dan penumbuhan inisiatif serta kemandirian, termasuk partisipasi aktif masyarakat dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan program pembangunan secara keseluruhan.

Sebagian besar masyarakat pada akhirnya hanyalah menjadi "budak – dan bahkan korban dari pembangunan nasional". Ide bahwa individu haruslah diberi kebebasan untuk menentukan pilihan yang terbaik bagi mereka, serta mampu untuk menanggung konsekuensi dari pilihan tersebut, adalah sesuatu yang masih asing bagi pemerintah, khususnya bagi rezim masa lalu. Pada masa itu, terdapat kepercayaan yang sangat kuat pada diri pemerintah bahwa masyarakat tidak dapat diberi kepercayaan untuk menjalankan kebebasan pribadi dan politiknya sendiri. Karenanya, sikap seolah-olah pemerintah itu adalah yang paling tahu menjadi begitu mengemuka, dan metode-metode koersif kerap kali diterapkan untuk memastikan adanya ketertundukan masyarakat terhadap superioritas kebijakan pemerintah dalam bidang politik dan ekonomi (Atje, 2001: 7-8). Tak pelak lagi, tekanan struktural yang dihasilkan melalui proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang tidak tepat, ditambah lagi oleh persoalan moral para aparat pemerintah, yang seringkali mengatasnamakan persatuan dan kepentingan nasional, merupakan hambatan utama bagi adanya perlindungan serta penerapan konsep keamanan manusia di Indonesia.

Krisis, Masalah Demokrasi dan Capacity Building

Tampaknya uraian di atas selaras dengan apa yang diungkapkan secara lugas oleh seorang ekonom, bahwa "pertumbuhan ekonomi [dalam waktu] yang sangat cepat telah memperkuat keamanan internal maupun eksternal – termasuk

keamanan manusia – suatu negara. Tetapi adalah terlampau naif untuk berargumen bahwa pertumbuhan ekonomi semata akan cukup untuk menciptakan lingkungan yang aman pada tataran domestik atau regional" (Atje, 2001). Kasus Indonesia menunjukkan kekuatan dari pendapat di atas. Masih menurut pendapat yang sama, krisis ekonomi secara umum membawa dua dampak yang penting bagi Indonesia, yaitu krisis ekonomi yang berkepanjangan, dan kerusakan parah dalam hal sendi hukum dan ketertiban. Lantas, pertanyaan selanjutnya adalah faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya krisis berkepanjangan ini? Secara bersamaan, orang pun dapat bertanya tentang penjelasan dari runtuhnya sendi hukum dan ketertiban (dalam masyarakat) yang tampaknya melumpuhkan sistem keamanan yang sesungguhnya amat dibutuhkan untuk mengatasi masalah keamanan internal yang sangat kompleks di negeri ini. Salah satu argumen yang dapat menjelaskan kedua masalah tersebut adalah ketiadaan praktek penadbiran di Indonesia (Atje, 2001).

Harus diakui bahwa krisis multidimensi yang tengah terjadi di Indonesia membawa beberapa perubahan positif, khususnya bagi kemunculan kembali proses demokratisasi di negeri ini,¹¹ dan bahkan pada tingkat regional (dalam konteks ASEAN). Tetapi, harus pula disadari bahwa krisis telah memicu ledakan bom waktu yang ditinggalkan oleh rezim sebelumnya, khususnya seputar kesenjangan ekonomi antardaerah dan antarsektor, rivalitas, kompetisi dan kebencian antaretnis atau antaragama pada tingkat akar-rumput (grassroots). Pada titik ini, diakui bahwa

rakyat pada umumnya tidak memahami demokrasi sebagai proses politik rasional berjangka panjang. Namun mereka cenderung melihatnya sebagai jalan pintas menuju kebebasan individu. Hasilnya adalah satu kondisi euphoria yang cenderung anarkis dan melahirkan fenomena diktor mayoritas. Di sini terdapat masalah kapasitas dari masyarakat dan negara untuk dapat mengakomodasi dan mengimplementasikan nilai dan standar demokrasi, yang salah satunya adalah supremasi hukum, transparansi dan akuntabilitas – termasuk rubrik penadbiran yang baik. Artinya, dapat dikatakan bahwa persebaran ide demokrasi di masyarakat Indonesia tidak secara memadai disertai oleh proses *capacity building* serta penguatan struktur dan institusi yang demokratis. Padahal, aspek terakhir tersebut amatlah penting dalam menunjang kehidupan demokrasi yang sehat dan rasional.

Lantas, mengapa demokrasi dan masalah *capacity building* ini menjadi begitu esensial dalam konteks praktek keamanan manusia? Bagi Indonesia, dan mungkin juga bagi beberapa negara yang tengah mengalami transisi demokrasi, fase transisi ini menjadi penting karena fase ini merupakan satu penanda kritis yang menunjukkan apakah suatu negara dapat menerapkan konsep keamanan yang kom-

prehensif – termasuk keamanan manusia – secara konsisten dan proporsional. Hal ini hendaknya dipahami melalui esensi dan pilar dasar dari demokrasi, yakni kebebasan individu (dari penekanan dan penindasan), supremasi hukum, persamaan hak serta akuntabilitas. Manakala Indonesia berhasil melewati masa transisi ini dan kemudian menciptakan kehidupan demokrasi yang telah terkonsolidasi baik pada tataran institusi maupun tataran sikap dan perilaku masyarakat politiknya, maka tidak ada jalan lain bagi pemerintah selain menghormati keinginan publik bagi adanya penghormatan dan perlindungan keamanan manusia. Dalam konteks ini, demokrasi memperbesar peluang bagi perlindungan serta implementasi kebijakan keamanan yang mengutamakan keamanan manusia.

Tetapi, sekali lagi, euphoria politik dan transisi demokrasi yang kerap mengundang bahaya ketidaktertiban dalam masyarakat dan negara yang kurang siap untuk menerima demokrasi, yang diakibatkan oleh kurang memadainya pemahaman dan kapasitas untuk menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, membuat demokrasi sulit untuk dapat diterima secara bulat. Hal ini tercermin melalui serangkaian peristiwa politik dan keamanan yang tidak menyenangkan di Indonesia (misalnya, peristiwa amuk massa, dan konflik-konflik komunal antaretnis). Secara ironis dapat kita katakan bahwa demokrasi yang disalahpahami justru hanya akan melemahkan – atau bahkan menghilangkan – perlindungan terhadap keamanan manusia. Transisi demokratis yang terlambat berkepanjangan hanya akan melahirkan ketidakpastian atas otoritas yang dapat dimainkan oleh aktor-aktor politik, termasuk pemerintah. Jika

¹¹ Istilah yang digunakan di sini adalah pemunculan kembali demokrasi dengan mengacu pada praktek (liberal) demokrasi di Indonesia pada tahun 1950-an, sebelum Indonesia memasuki era demokrasi terpimpin. Dengan demikian, akan terasa kurang tepat, atau bahkan keliru, seandainya kita beranggapan bahwa demokratisasi dan kehidupan demokratis di Indonesia muncul untuk pertama kalinya setelah krisis ekonomi melanda negeri ini.

Tabel 1

ANCAMAN TERHADAP KEAMANAN MANUSIA
(Dalam Hubungannya dengan Kapasitas dan Kapabilitas Negara)

ISU KEAMANAN MANUSIA	Pendekatan dan Tingkat Kemampuan yang Dibutuhkan	Status Pra-Krisis (Sebelum 1998)	Status Pasca Krisis (Setelah 1998)
Keamanan Pribadi bagi Individu dari Tindak Kekerasan	<i>Local policing</i>	Tidak terjamin; ancaman datang dari negara	Tidak terjamin; ancaman datang dari negara dan masyarakat sendiri
Akses Terhadap Kebutuhan Dasar	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Local governance</i> • Alokasi barang-barang publik • Kebijakan di bidang kesehatan • Kerja sama transnasional 	<ul style="list-style-type: none"> • Handal tetapi korup • <i>Clearly centralized</i> • Terkendali • Terkoordinasi dengan baik 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurang handal; korup • <i>Unclearly decentralized</i> • <i>Underbudget</i> • <i>Virtually non-existent</i>
Perlindungan Bagi Individu Terhadap: <ul style="list-style-type: none"> • Kejahatan/Terorisme • Wabah Penyakit • Korupsi (Politik) 	sda	<ul style="list-style-type: none"> • Handal • Terkendali • Tertutup rapi 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak handal • Kurang terkendali • Transparan
Migrasi Massal	sda	Transmigrasi/Urbanisasi	<i>Urbanisasi/Internal Displaced Persons (IDPs)</i>
Perlindungan HAM	Legal, konstitusional, dan yuridis	Tidak konsisten, selektivitas subjektif, <i>Controlled</i>	<i>Partially protected</i> , tidak konsisten, tidak terarah
Perlindungan Terhadap Kekerasan Jender	sda	Tidak ada	Relatif lebih baik
Hak Politik dan Komunitas Kultural	sda	Tidak ada	Relatif diakui
Pembangunan Politik, Ekonomi, dan Demokrasi	Pembangunan demokratis; strategi utang dan perdagangan	Tidak ada, tidak efisien, dan tidak efektif	Anarkis, tidak terarah, tidak efektif, dan tidak efisien

Sumber: Diadaptasi dari MacLean (2001). Dua kolom pertama (paling kiri) secara khusus diambil dari tipologi yang diberikan oleh MacLean dan dua kolom selanjutnya merupakan kolom observasi yang dilakukan oleh penulis atas kondisi Indonesia pra- dan pasca krisis 1998.

pada masa lalu kita dapat dengan mudah menuduh pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas tindakan pelanggaran HAM, maka kini justru tuduhan kita adalah pada ketidakmampuan pemerintah untuk melindungi keselamatan individu yang terancam oleh individu lainnya (misalnya dalam konflik komunal) dan menciptakan ketertiban masyarakat.

Jika kita gunakan matriks yang dibuat oleh MacLean untuk melihat hubungan antara isu keamanan manusia dan tingkat kapasitas/kapabilitas pemerintah, dan menggunakannya sebagai sarana pengukuran tingkat perubahan kapasitas dan kapabilitas dari rezim pra-krisis kepada pemerintah pasca-krisis dalam menangani isu-isu keamanan manusia, maka hasilnya akan tampak seperti Tabel 1.

CATATAN PENUTUP

Dari serangkaian pembahasan di atas, terdapat beberapa catatan penting yang harus diperhatikan dalam memahami wacana keamanan manusia, khususnya dalam konteks sistem dan suasana politik yang berbeda-beda. Pertama, sulit sekali bagi kita untuk membantah pandangan para pengusung konsep keamanan manusia tentang prinsip universalitas nilai keamanusiaan, karena memang prinsip dan nilai-nilai kemanusiaan seyogianya bersifat universal. Tetapi, kata "keamanan" sebagai salah satu konsep kunci lainnya dalam istilah keamanan manusia bukanlah sesuatu yang bebas nilai. Ia merupakan produk atau penemuan politik dan sosial dari manusia itu sendiri, yang diyakini terikat atau mengakar pada ideologi, tujuan, dan terutama kepentingan dan acuan nilai ter-

tentu, yang boleh jadi berbeda antara satu entitas politik dengan entitas politik lainnya. Karenanya, perdebatan tentang perlu-tidaknya penerapan keamanan manusia akan sangat terkait dengan konteks sosio-politik suatu entitas/negara, dan yang lebih penting lagi, terkait dengan hakikat hubungan sosial dan politik antara negara dan masyarakatnya.

Pada kenyataannya, kepedulian negara (dalam hal ini pihak penguasa) terhadap konsep keamanan manusia pada umumnya mengacu pada asumsi dasar berikut, yakni "menjaga keamanan negara sama pentingnya dengan memajukan keamanan manusia". Keamanan negara dilihat sebagai prasyarat mutlak bagi terciptanya keamanan manusia. Oleh karena itulah, banyak kalangan yang lantas percaya sepenuhnya bahwa negara hendaknya menjadi objek dari keamanan itu sendiri, sekaligus merupakan aktor yang berwenang melakukan tindak pengamanan.

Meskipun demikian, di tengah perubahan global yang amat drastis (dan dramatis ini), negara dituntut untuk dapat mengakomodasi munculnya desakan untuk menata ulang filosofi, sistem dan mekanisme pengamanannya, dengan tidak lagi menitikberatkan objek keamanannya semata-mata pada kolektivitas negara, melainkan memperluasnya hingga mencakup aspek keamanan orang-per-orang. Menyadari bahwa selain adanya hambatan psikologis dari beberapa unsur dalam negara terhadap konsep keamanan manusia ini, sekaligus kelemahan sistemik yang terdapat dalam negara, khususnya pada aspek kemampuan dan kapasitas sumber daya serta institusi, maka upaya untuk memajukan keamanan manusia hen-

daknya dilakukan seiring dengan penataan kapasitas dan kapabilitas, termasuk institusi keamanan negara secara demokratis.

Gelombang demokratisasi di beberapa negara berkembang-khususnya di negara-negara yang ditengarai memiliki masalah dengan keamanan manusia – memberikan peluang besar bagi terlaksananya penataan ulang tersebut. Di antara beberapa program penataan yang dirasakan selaras dengan konsep keamanan manusia adalah proses penataan hukum dan perundang-undangan nasional yang lebih konsisten dan rasional serta berkeadilan; penataan peran dan fungsi institusi perahanan dan keamanan sehingga tidak terjadi ketumpangtindih di lapangan; perumusan ulang konsep ancaman terhadap keamanan nasional serta strategi penanggulangannya; dan peningkatan profesionalisme aparat dan pengelola keamanan nasional, melalui pelatihan dan pengenalan teknologi dan bentuk-bentuk penanganan gangguan keamanan yang lebih modern namun manusiawi. Mengingat bahwa ancaman kontemporer terhadap keamanan manusia tidaklah mengenal batas-batas territorial (transnasionalisasi ancaman), maka perlu juga diupayakan suatu peningkatan kerja sama antarnegara, dan antara (aparat) negara dan aktor-aktor non-negara, baik di lingkup domestik, regional maupun internasional dalam upaya penanganan keamanan, khususnya keamanan manusia.

KEPUSTAKAAN

Abad Jr., M.C. 2000. "The Challenge of Balancing State Security with Human Security", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVIII, No. 4, Fourth Quarterly.

Atje, Raymond. 2001. "Security Aspects of Regional Economic Cooperation" (tidak dipublikasikan), makalah yang dipresentasikan pada Konferensi Interregional SEAPOL tentang *Ocean Governance and Sustainable Development in the East and Southeast Asian Seas: Challenges in the New Millennium*, Bangkok, 21-23 Maret.

Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, 2nd edition (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf).

_____. 2000. "Human Security: What It Means, and What It Entails", makalah yang dipresentasikan pada *the 14th Asia Pacific Roundtable on Confidence Building And Conflict Resolution*, Kuala Lumpur, Juni.

Caballero-Anthony, Mely. 2000. "Human Security (and) Comprehensive Security in ASEAN", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVIII, No. 4, Fourth Quarter.

CSCAP Memorandum No. 3. 1995. *The Concept of Comprehensive Security and Co-operative Security*.

Florini, Ann M. and P.J. Simmons. 1997. "North America", dalam Paul B. Stares (ed.), *The New Security Agenda: A Global Survey* (NY: JCIE, 1998).

MacLean, George. 2001. "The United Nations and the New Security Agenda", dalam UNAC, *The Changing Perception of Human Security: Coordinating National and Multilateral Responses*, <http://www.unac.org/canada/security/maclean.html>, diakses tanggal 9 Maret.

Roesad, Kurnya. 2000. "Managing Globalisation and Human Security in Indonesia: In Search for Cooperation Mechanisms between Global, Regional, and National Levels", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVIII, No. 4, Fourth Quarter.

Tow, William T. and Russel Trood. 2000. "Linkages between Traditional Security and Human Security", dalam William T. Tow, Ramesh Thakur and In-Taek Hyun (eds.), *Asian's Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security* (Tokyo, Japan: United Nations University Press).

*Peace-Building di Timor Timur: Dimensi Keamanan**

Rizal Sukma

Tulisan ini secara khusus membahas proses peace-building melalui state-building di Timor Timur dilihat dari segi keamanan. Selain proses peace-building dilakukan untuk menjamin keamanan eksternalnya, baik melalui pembentukan pasukan pertahanan reguler (ETDF) maupun melalui pengelolaan hubungan luar negeri dan diplomasi, proses itu juga menjelaskan pembentukan ETDF yang dapat memberikan kapabilitas minimal guna menjamin keamanan militer eksternal Timor Timur sebagai garis utama pertahanan. Tulisan ini juga membahas sejumlah isu yang berkaitan dengan pembentukan ETDF dan arti pentingnya bagi hubungan Australia dan Indonesia serta bagi terciptanya suatu kerja sama regional.

PENDAHULUAN

Sejarah Timor Timur, mulai dari empat abad kolonialisme Portugis hingga dua dekade pemerintahan Indonesia selama kurun waktu 1976-1998, merupakan suatu sejarah yang ditandai dengan penderitaan, penindasan, dan kekerasan tanpa henti. Selama itu pula, ketidakstabilan internal dan pendudukan secara brutal oleh Indonesia merupakan hal yang paling membekas dalam ingatan mayoritas penduduk Timor Timur. Ketidakstabilan internal, dalam bentuk perpecahan elite dan sejumlah konflik, mem-

buka jalan dan menjadi dalih bagi pendudukan Indonesia terhadap wilayah tersebut setelah pemerintah kolonial Portugis meninggalkannya secara tiba-tiba pada tahun 1974. Sementara itu, pendudukan tersebut difasilitasi dengan kerelaan sejumlah pihak yang terlibat dalam konflik internal untuk menerima intervensi pihak luar. Dengan kata lain, kombinasi antara ketidakstabilan internal dan intervensi eksternal menjadi unsur inti dari kerentanan nasional Timor Timur. Dan memang, dua puluh tiga tahun pemerintahan Indonesia di wilayah tersebut disokong, dan pada saat yang sama juga diperburuk, oleh kerentanan tersebut.

Kerentanan Timor Timur sekali lagi terlihat ketika Indonesia mengakhiri pemerintahannya di wilayah tersebut pada bulan September 1999, lima belas bulan setelah jatuhnya rezim Orde Baru Soe-

* Naskah asli berjudul "Peace-Building in East Timor: The Security Dimension", makalah yang dipresentasikan pada Konferensi ISDS-UNDP mengenai "Conflict Prevention and Peacebuilding in Southeast Asia", Manila, 20-21 Februari 2002. Alih Bahasa: Shafiah Fifi.

harto; rezim yang memprakarsai kebijakan "integrasi" Timor Timur ke dalam Republik Indonesia. Berhasrat untuk membebaskan Indonesia dari "kerikil dalam sepatu", pemerintahan transisi yang dipimpin oleh Presiden Habibie menawarkan Timor Timur untuk memilih antara otonomi dan kemerdekaan melalui "jajak pendapat publik" yang dilaksanakan oleh PBB pada tanggal 30 Agustus 1999. Ketika hasil pemilihan diumumkan pada tanggal 4 September 1999, mayoritas penduduk Timor Timur (78,5 persen) menolak usulan otonomi dan memilih kemerdekaan. Konsekuensinya sungguh menghancurkan. Kelompok milisi bersenjata pro-Indonesia, yang pembentukannya dibantu oleh militer Indonesia beberapa bulan sebelum pemilihan, melakukan pembantaian, perampukan, pembakaran, dan pengrusakan. Serangkaian pengrusakan tersebut, didukung oleh unsur-unsur merah dalam tentara Indonesia, berlangsung selama beberapa hari dan baru berhasil dihentikan setelah Dewan Keamanan PBB akhirnya mengerahkan Pasukan Internasional di Timor Timur (*International Force in East Timor/Interfet*) yang dipimpin oleh Australia untuk mengembalikan perdamaian dan stabilitas di wilayah tersebut.

Saat Timor Timur berjalan menuju kemerdekaan, tugas sulit untuk menghadapi dan menanggulangi kerentanan tersebut diberikan oleh PBB kepada *United Nations Transitional Authority in East Timor* (UNTAET). UNTAET diberikan mandat lebih daripada misi-misi penjaga perdamaian biasa. Sesuai dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1272 (1999), UNTAET "diberikan tanggung jawab menyeluruh atas pemerintahan Timor Timur,

dan diberikan kekuasaan untuk menjalankan otoritas legislatif dan eksekutif, termasuk pelaksanaan pengadilan" dengan tugas utama, antara lain, menyediakan keamanan dan menegakkan hukum dan tata tertib di seluruh wilayah, membentuk pemerintahan yang efektif, dan mendukung pembangunan kapasitas bagi pemerintahan sendiri.¹ Dengan mandat yang sedemikian luasnya, UNTAET sebenarnya dihadapkan dengan tantangan untuk membangun sebuah negara dari nol, melalui proses *state-building* (UN Country Team Report, 2000: 94-97).

Meskipun demikian, dalam PBB, terminologi *peace-building* biasanya lebih digunakan untuk mendeskripsikan daripada dilaksanakan. Seperti dijelaskan dalam Laporan Panel Operasi Perdamaian PBB (*The Brahimi Report*: 3), pelaksanaan seperti itu meliputi tetapi tidak terbatas pada menyatukan kembali pihak-pihak yang dulunya bertikai menjadi masyarakat sipil, memperkuat penegakan hukum, memperbaiki penegakan HAM, menyediakan bantuan teknis bagi pembangunan demokrasi, dan mendorong resolusi konflik dan teknik-teknik rekonsiliasi. Juga telah ditegaskan bahwa *peace-building* "harus dibantu dengan mengurangi ketidakseimbangan ekonomi, melindungi HAM, mendukung demokrasi dan menjamin kelestarian lingkungan".²

¹ Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1272 (1999), diadopsi pada Pertemuan DK ke-4.075 tanggal 25 Oktober 1999, dapat ditemukan di <http://www.un.org/peace/etimor/docs/9931277E.htm>.

² Komentar dari Yukio Satoh, Perwakilan Tetap Jepang untuk PBB pada *Meeting of UN Security Council on Peace Building: Towards a Comprehensive Approach*, 5 Februari 2001.

Tulisan ini tidak bermaksud membahas proses *peace-building* di Timor Timur dalam bentuk komprehensif. Tulisan ini hanya akan membahas dimensi keamanan dalam proses tersebut. Dalam konteks tersebut, *peace-building* di Timor Timur membutuhkan pencapaian dua tugas penting: konsolidasi keamanan internal dan pembentukan mekanisme melalui mana keamanan eksternal dapat dijamin. Dalam hal ini, konsolidasi keamanan internal dapat dicapai melalui penghapusan potensi-potensi kekerasan domestik dan pembentukan pasukan pertahanan tetap. Sementara itu, hubungan baik dengan Indonesia dan Australia, dan tempatnya di kawasan Asia Tenggara, akan memiliki dampak penting bagi keamanan eksternal negara tersebut. Tugas pertama secara mayoritas telah dipenuhi, dan Timor Timur kini berada dalam proses mencapai tugas yang kedua.

Pembahasan ini dibagi ke dalam tiga bagian utama. Bagian pertama menganalisis masalah konsolidasi keamanan internal. Bagian tersebut membahas masalah penanganan sisa-sisa aksi kekerasan, melalui proses mobilisasi dan reintegrasi pihak-pihak dari Falintil yang dulu bertikai, dan pembentukan *East Timor Defence Force* (ETDF). Bagian kedua membahas masalah bagi keamanan eksternal Timor Timur dan strategi bagi negara tersebut untuk menjamin keamanan eksternalnya, terutama dalam konteks yang lebih luas dalam hubungannya dengan Indonesia dan Australia khususnya dan dengan kawasan secara umum. Terakhir, bagian keempat menggambarkan sejumlah hal yang dipelajari dari proses penjaminan keamanan militer eksternal sebagai bagian dari proses *peace-building* di Timor Timur.

KONSOLIDASI PERDAMAIAIAN INTERNAL: DEMOBILISASI DAN RE-INTEGRASI

Kemampuan UNTAET untuk mengembalikan hukum dan ketertiban, memperbaiki keamanan publik, dan membawa stabilitas selama beberapa bulan pertama kehadirannya di Timor Timur menjadi penentu bagi keberlangsungan proses *peace-building* di wilayah tersebut. Telah menjadi perdebatan bahwa, misalnya, "pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi pihak-pihak yang dulunya bertikai – kunci bagi stabilitas pasca-konflik yang cepat dan mengurangi kecenderungan terulangnya konflik – merupakan bidang di mana *peace-building* memberikan kontribusi langsung bagi keamanan publik, hukum dan tata tertib" (*The Brahimi Report*: 7). Isu utama di sini adalah soal menghadapi para mantan anggota Angkatan Bersenjata Pembebasan Nasional Timor Timur (Falintil). Dari sudut pandang internal, masalah reorganisasi Falintil berkaitan dengan masalah penanganan siswa-siswi aksi kekerasan, yang meliputi soal pelucutan senjata dan reintegrasi pihak-pihak yang dulu bertikai. Dari sudut pandang eksternal, pembentukan ETDF juga berarti menyediakan kapabilitas minimum untuk menjamin keamanan eksternal bagi negara tersebut.

Menghilangkan Potensi-potensi Kekerasan: Mengelola Falintil

Segera setelah UNTAET mengambil alih wilayah, status Falintil menjadi satu dari masalah-masalah penting yang dihadapinya. Resolusi DK PBB No. 1272, di samping memberikan mandat untuk ber-

tanggung jawab mengembalikan perda-maian dan menegakkan hukum dan tata tertib, tidak menyinggung secara spesifik mengenai status Falintil di masa depan. Selain mengutus peninjau militer untuk memantau Falintil di wilayah militer per-manen, UNTAET pada awalnya tidak me-nemukan suatu rencana yang komprehen-sif mengenai bagaimana menghadap-i isu tersebut. Kesulitan dan sensitifitas itu terlihat jelas ketika upaya Interfet, yang bertindak atas inan-dat yang diberikan oleh Resolusi DK PBB No. 1264 untuk melucuti senjata para "kelompok ber-senjata" termasuk Falintil, tidak mampu melakukannya karena Falintil menolak untuk menyerahkan senjata.³ Terlebih lagi, keenggan-an UNTAET untuk memu-satkan perhatian pada kebutuhan untuk mendemobilisasi pasukan Falintil juga diakibatkan oleh penolakannya untuk menciptakan keretakan hubungan dengan para pemimpin Timor Timur (Candio and Bleiker, 2001: 70).

Perilaku Falintil sesungguhnya dapat dipahami. Sebagai sebuah kelompok yang menjadi inti dari perjuangan bersenjata melawan 23 tahun pendudukan brutal In-donesia, tidak mengherankan jika Falintil mengharapkan perannya dalam perjuang-an kemerdekaan diakui dan statusnya sebagai tentara *de facto* dihargai. Untuk alasan tersebut, Falintil jelas merasa bah-wa ia harus terus memiliki peran di masa depan. Meski begitu, segera setelah Konsultasi Rakyat (Popular Consultation) berlangsung, Falintil langsung merasa bah-

wa kehadirannya termarjinalisasi, status-nya direndahkan, dan kebutuhannya di wilayah militer diabaikan.⁴ Sebagaimana diketahui oleh Sekretaris Jenderal PBB Koffi Anan dalam laporannya kepada DK PBB pada bulan Juli 2000, "kondisi hidup yang sulit, kurangnya pasokan dan kurang jelasnya peran mereka saat itu dan di masa depan telah menimbulkan kepri-hatinan akan masalah disiplin dan moral".⁵

Kondisi demikian jelas menimbulkan sejumlah implikasi bagi keamanan inter-nal. Ketidakjelasan status dan kondisi hi-dup yang buruk di wilayah militer me-maksa banyak anggota Falintil untuk pindah ke luar dari wilayah militer mereka itu. Contohnya, diperkirakan ketika itu se-kitar 700 anggota Falintil sedang "cuti", baik untuk menyatakan kembali keluarga mereka atau bekerja di luar wilayah mil-iter. Meski demikian, sebagian dari aktivi-tas mereka, seperti mengambil bagian da-lam isu-isu politik yang sensitif seperti per-tanahan dan properti, memeriksa para pen-gungsi, dan menawarkan perlindungan di pasar-pasar Bacau, Laga, dan Dili, me-nimbulkan kekhawatiran pejabat-peja-bat UNTAET.⁶ Hingga bulan Juni 2000, kekhawatiran mengenai memburuknya di-siplin anggota Falintil makin sering di-utarakan oleh para pejabat UNTAET. Bah-

⁴ Sebelum Konsultasi Rakyat, di bawah Perjanji-an 5 Mei 1999, Falintil menerima wilayah militer bagi pasukannya. Setelah kehadiran Interfet, Fa-lintil setuju untuk pindah ke satu wilayah militer di distrik Aileu.

⁵ Laporan Sekretaris Jenderal PBB mengenai UNTAET (untuk periode 27 Januari sampai 26 Juli 2000), hlm. 8.

⁶ Lihat *Independent Study on Security Force Options for East Timor*, The Centre for Defence Studies (London: King's College), paragraf 24.

³ Lihat *Independent Study on Security Force Options for East Timor*, The Centre for Defence Studies (London: King's College), paragraf 12.

kan, penggambaran Falintil sebagai "nyaris berada pada tahap pemberontakan" oleh Presiden CNRT dan komandan besar Falintil Xanana Gusmao pada tanggal 23 Juni 2000 menunjukkan besarnya masalah tersebut.

Perkembangan-perkembangan tersebut jelas menimbulkan kekhawatiran. Pertama, sejumlah insiden kekerasan yang melibatkan anggota Falintil menjadi sumber kekhawatiran mengenai masalah keamanan. Setelah sebuah insiden yang melibatkan dua anggota Falintil di Dili, contohnya, sekitar 60 anggota Falintil meninggalkan wilayah militer untuk membalsas dendam. Kedua, ketidakpuasan dengan penanganan UNTAET terhadap Falintil, ketidakpercayaan mengenai kapasitas *Peace Keeping Force* (PKF) untuk menjalankan tugasnya, dan perpecahan internal dalam hal kepemimpinan, mulai tumbuh.⁸ Terdapat kekhawatiran pada saat itu bahwa jika perkembangan semacam ini berlanjut, hubungan antara para anggota kelompok dengan UNTAET pada umumnya, dan PKF khususnya, akan sangat terpengaruh. Ketiga, terjadi insiden-insiden juga di mana sejumlah kecil milisi yang kembali ke Timor Timur menjadi sasaran intimidasi. Lebih mengkhawatirkan lagi adalah laporan bahwa sejumlah anggota Falintil juga mengintimidasi masyarakat lokal. Ini jelas akan meningkatkan kemungkinan kekerasan dalam masyarakat (Tee, 2000).

⁷ Lihat *East Timor Defence Force: the Price of Security*, Indonesia-Policy Archives: CDPM-East Timor, diambil dari <http://www.indopubs/tarchives/1258.html>.

⁸ Lihat *Independent Study on Security Force*, paragraf 40.

Situasi ini membawa dilema bagi UNTAET. Di satu sisi, karena keterbatasan mandat yang dimilikinya, UNTAET terhambat oleh hukum untuk secara cepat menangani isu ini. Resolusi DK PBB No. 1272 tidak secara eksplisit mengesahkan PBB untuk membentuk suatu pasukan pertahanan di Timor Timur. Dalam konteks itu, UNTAET berhati-hati untuk tidak dianggap memberikan status hukum bagi Falintil. Kondisi hidup yang buruk di wilayah militer, contohnya, mungkin diakibatkan oleh ketidakmampuan UNTAET dan organisasi-organisasi internasional lainnya "dalam menemukan suatu mekanisme untuk mengirimkan pasukan-pasukan penting, dengan tetap konsisten dengan mandat yang membatasi mereka dengan kelompok-kelompok bersenjata yang ada".⁹ Di sisi lain, situasi ini terus memburuk dan mulai mengkhawatirkan. Potensi terjadinya kekerasan dihubungkan dengan kehadiran anggota Falintil di luar wilayah militer semakin besar.

Bersamaan dengan tumbuhnya masalah dan mulai menimbulkan tantangan bagi keamanan, UNTAET tidak memiliki pilihan lain selain menangani isu ini dengan cara yang lebih konstruktif. Pada bulan Maret 2000, telah disetujui bahwa sebuah "Kelompok Studi Falintil" dibentuk untuk membahas masa depan Falintil. Pada bulan Juli, UNTAET setuju untuk mengalokasikan dana senilai US\$100.000 dari Anggaran Konsolidasi untuk Timor Timur untuk menyediakan makanan selama dua bulan bagi para personel Falin-

⁹ Lihat *Independent Study on Security Force*, paragraf 40.

til dan keluarga mereka.¹⁰ Tindakan lain yang lebih signifikan untuk menangani masalah Falintil dilakukan pada bulan Juni 2000 ketika sekelompok peneliti dari King's College, London, diminta untuk melakukan sebuah studi untuk mempertimbangkan kebutuhan keamanan dan pertahanan bagi Timor Timur. Pada bulan September 2000, berdasarkan hasil studi King's College tersebut, Kabinet Transisi Timor Timur memutuskan bahwa, dengan tujuan memenuhi kepentingan keamanan dan pertahanan mereka setelah UNTAET dan PKF meninggalkan Timor Timur, negara tersebut akan membentuk Pasukan Pertahanan Timor Timur (*East Timor Defence Force/ETDF*).

Pembentukan ETDF: Dasar Pemikiran, Proses, dan Perkembangannya

Keputusan untuk membentuk ETDF membawa perubahan signifikan dalam perilaku Timor Timur dalam masalah pertahanan. Pada awalnya, tidak ada rencana untuk membentuk pasukan pertahanan nasional seperti itu bagi Timor Timur. Baik Xanana Gusmao maupun wakilnya, Jose Ramos Horta, telah beberapa kali membicarakan untuk tidak membentuk militer. CNRT telah sebelumnya menyatakan bahwa mereka terikat dalam suatu *gendarmerie* yang mencontoh model "Costa Rica", dan bukan sebuah pasukan pertahanan nasional reguler.¹¹ Posisi demikian itu cenderung dipengaruhi oleh pengalaman pahit Indonesia dalam hal inter-

vensi militer dalam urusan sipil (Smith, 2000: 21). Meskipun demikian, posisi tersebut berubah dengan terjadinya perusakan Timor Timur oleh kelompok milisi pro-Indonesia pada bulan September 1999. Pada awal November 1999, Wakil Komandan Falintil Taur Matan Ruak menjelaskan bahwa sejumlah anggota Falintil ingin "mendapat pelatihan untuk bergabung menjadi pasukan keamanan".¹²

Ketika menerima peran sementara dari UNTAET dan PKF dalam hal menjaga keamanan Timor Timur, para pemimpin Falintil prihatin akan masa depan negara tersebut setelah UNTAET dan PKF pergi. Ruak, misalnya, menyatakan bahwa "suatu hari mereka (PKF) akan pergi, dan kita harus siap untuk menjaga perdamaian" (Asiaweek, 17 Maret 2000). Kebutuhan untuk membentuk ETDF diperkuat dengan berulangnya sejumlah insiden di perbatasan dan penetrasi kelompok milisi ke wilayah Timor Timur pada pertengahan tahun 2000. Contohnya, pada tanggal 24 Juli, sekelompok milisi berhasil menyebang masuk ke Timor Timur, dan mengakibatkan terbunuhnya pasukan penjaga perdamaian asal Selandia Baru, Pte. Manning. Insiden itu dianggap sebagai peringatan bahwa situasi di perbatasan akan terus menjadi titik nyala api di masa depan nanti.

Dengan dasar pemikiran tersebut, UNTAET mulai mengambil tindakan-tindakan persiapan bagi pembentukan ETDF. Sejalan dengan rekomendasi yang diberikan oleh hasil studi King's College, UNTAET berencana pasukan itu nantinya

¹⁰ Laporan Sekretaris Jenderal PBB, 26 Juli 2000, hlm. 8.

¹¹ Lihat *Independent Study on Security Force*, paragraf 37.

¹² Lihat *Independent Study on Security Force*, paragraf 38.

akan terdiri dari sebuah pasukan infanteri ringan sejumlah 1.500 tentara dengan perkiraan jumlah tersebut akan tercapai dalam waktu tiga tahun, dan 1.500 tentara cadangan, dengan para mantan anggota Falintil menjadi inti dari pasukan tersebut. Pada bulan November 2000, UNTAET mengadakan pertemuan di Dili dengan para wakil dari pemerintahan sejumlah negara yang tertarik untuk membahas bagaimana bentuk terbaik bagi pasukan baru tersebut.¹³ Dalam pertemuan tersebut, Portugal dan Australia memberikan komitmen untuk memainkan peran penting dalam pembagian pelatihan awal bagi calon Pasukan Pertahanan Timor Timur itu. Direncanakan pula bahwa sejumlah 500 hingga 800 orang yang direkrut akan dilatih pada bulan Januari 2001, sehingga pada saat kemerdekaannya Timor Timur telah memiliki sebuah pasukan batalyon yang kuat.

Sebuah peraturan mengenai pembentukan Pasukan Pertahanan Timor Timur dikeluarkan oleh UNTAET pada tanggal 21 Januari 2001. Melalui peraturan ini, ETDF disiapkan sebagai sebuah pasukan sederhana dengan dua misi utama: mempertahankan Timor Timur, beserta penduduk dan wilayahnya; dan menyediakan bantuan bagi masyarakat sipil sesuai permintaan para pemimpin sipil apabila terjadi bencana alam dan keadaan darurat lainnya.¹⁴ Dalam menjalankan misinya itu, ETDF bertanggung jawab atas tugas

menghentikan serangan milisi dan menghalangi kelompok agresor.¹⁵ Dalam hal ini, ETDF menjelaskan bahwa strategi militernya pada intinya akan bersifat defensif, dan bahwa ETDF harus mampu mengalahkan serangan skala kecil yang dilakukan oleh kelompok-kelompok musuh dan juga menghambat pasukan yang lebih besar hingga datangnya bantuan dari luar.¹⁶

Dengan keputusan untuk membentuk ETDF, Falintil secara resmi bubar pada tanggal 1 Februari 2001 dan Brigadir Jenderal Taur Matan Ruak diangkat menjadi Panglima Tertinggi. Semua aktivitas yang berkaitan dengan perkembangan Pasukan Pertahanan dikoordinasikan dengan Office of Defence Force Development (ODFD) dalam ETTA. Meskipun demikian, selama masa mandat UNTAET berlaku, Pemerintahan Transisi akan memiliki komando dan kendali atas pasukan pertahanan tersebut. Hingga ETDF menempati posisinya sebagai pelindung keamanan negara, PKF PBB akan tetap bertanggung jawab bagi pertahanan dan keamanan Timor Timur hingga kemerdekaannya nanti. Proses persiapan berlangsung sesuai rencana. Misalnya, proses rekrut dan seleksi bagi 600 anggota pertama batalyon ETDF, seluruhnya terdiri atas eks-Falintil, diselesaikan pada tanggal 28 Januari 2001, dan 250 di antara yang baru direkrut ini menyelesaikan pelatihan dasar mereka di Aileu pada bulan Juni 2001.¹⁷ Pada tanggal 7 Juli

¹³ Laporan Sekretaris Jenderal PBB mengenai UNTAET (periode 27 Juli hingga 16 Januari 2001), 16 Januari 2001, hlm. 4.

¹⁴ Lihat, UNTAET's Regulation On The Establishment of a Defence Force for East Timor, Bagian 2, Artikel 2.2.

¹⁵ UNTAET Fact Sheet.

¹⁶ *Force Development Plan for the East Timor Defence Force, Annex A, Office of Defence Office Development (ODFD)*, hlm. 14.

¹⁷ UNTAET Fact Sheet.

2001, barak permanen baru ETDF dibuka di Metinaro. Pada 21 Juli 2001, 247 calon perwira dari pelatihan dasar, dan pelatihan lanjutan kemudian dilangsungkan. Hingga pertengahan tahun 2001, diharapkan batalyon pertama yang terdiri dari 408 tentara akan siap menempati posisi operasional mereka.¹⁸

MENJAMIN KEAMANAN EKSTERNAL: DIPLOMASI SEBAGAI GARIS UTAMA PERTAHANAN

Lahirnya Timor Timur sebagai sebuah negara berkaitan erat dengan lingkungan eksternal yang tidak bersahabat. Lebih dari dua dekade pemerintahan Indonesia yang brutal, dan kerusakan hebat yang diakibatkan oleh kelompok milisi pro-Indonesia setelah Jajak Pendapat Rakyat pada bulan September 1999, jelas menjadi peringatan bagi banyak pihak di Timor Timur mengenai posisi rentan mereka. Dengan keadaan demikian itu, tidak dapat dihindari bahwa dimensi eksternal keamanan negara akan menjadi keprihatinan utama.

Seperti di banyak negara lain, persepsi Timor Timur mengenai sumber ancaman juga dikarakterisasi dengan kekhawatiran akan ancaman-ancaman tradisional dan non-tradisional. Situasi Timor Timur lebih unik lagi, karena di sana juga terdapat masalah keamanan wilayah Oucusse di Timor Barat yang dikelilingi wilayah kedaulatan Indonesia.

¹⁸ Lihat *Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor*, 24 Juli 2001.

Sumber Tradisional dan Non- Tradisional bagi Ancaman Eksternal

Komponen besar pertama dari persepsi ancaman Timor Timur adalah tentunya kelompok milisi pro-Indonesia. Meskipun telah terjadi penurunan tajam dalam hal aktivitas milisi sejak Desember 2000, keprihatinan mengenai ancaman dari milisi tetap kuat. Masih sangat diyakini oleh banyak pihak bahwa milisi akan terus menjadi tantangan serius bagi stabilitas dan keamanan Timor Timur. Terlebih lagi, masih ada keyakinan bahwa "terdapat kekhawatiran bahwa sejumlah unsur milisi telah menerapkan strategi mundur hingga kemerdekaan dengan keyakinan bahwa militer internasional akan meninggalkan Timor Tengah setelah itu". Sekretaris Jenderal PBB Koffi Anan, misalnya, menyatakan bahwa "milisi telah sangat jarang terlihat di sepanjang Garis Koordinasi Taktis (yaitu garis batas informal yang telah disetujui oleh UNTAET dan TNI, yang menunda demarkasi ulang terhadap batas negara), tetapi kelompok milisi garis keras tetap dinilai dapat memberikan ancaman jangka panjang".¹⁹ Kecurigaan besar terhadap kelompok milisi itu didasarkan pada tiga observasi yang dilakukan PBB. Pertama, milisi diyakini memiliki kemampuan untuk beroperasi dan mengadakan pelatihan secara leluasa di sejumlah wilayah. Kedua, perdagangan dan pergerakan ilegal antarperbatasan oleh para anggota milisi terus berlangsung, memberikan

¹⁹ Lihat *Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor*, 17 Januari 2002, hlm. 4.

mereka penghubung dan intelijen.²⁰ Ketiga, milisi diyakini masih memiliki akses mudah untuk mendapatkan persenjataan, termasuk granat tangan, dan senjata ringan semi-otomatis dan otomatis.²¹

Meski kemungkinannya kecil, juga terdapat persepsi di antara para pemimpin Timor Timur bahwa Indonesia, terutama pihak militer, akan terus menjadi sumber ancaman potensial. Tetapi hanya sedikit pihak yang memandang bahwa ancaman tersebut akan dimanifestasikan ke dalam bentuk keinginan Indonesia untuk kembali menduduki Timor Timur melalui invasi militer.²² Juga pernah disinggung, misalnya, bahwa dalam konteks pergerakan separatis di Aceh dan Irian Jaya (Papua) yang terus meningkat, militer Indonesia mungkin tergoda untuk mendestabilisasi Timor Timur untuk tujuan-tujuan politik dalam negarinya. Dalam konteks itu, "destabilisasi terhadap Timor Timur telah dan mungkin akan tetap menjadi strategi di masa depan untuk menunjukkan bahwa memisahkan diri dari Indonesia mengakibatkan korban manusia dan materi yang besar" (Candio and Bleiker, 2001: 81). Juga ada pendapat bahwa "TNI dan pemimpin milisi memiliki kepentingan tetap untuk tetap mengendalikan perbatasan, terutama karena keuntungan-keuntungan potensial dari per-

dagangan gelap antara Timor Barat dan Timor Timur".

Di samping kekhawatiran akan masalah milisi dan Indonesia, tantangan besar terhadap keamanan Timor Timur di masa depan adalah sejumlah ancaman keamanan non-tradisional. Tantangan paling sulit, pertama-tama adalah berkaitan dengan wilayah perairan Timor Timur. Sergio de Mello dari UNTAET, misalnya, mengidentifikasi pengungsi dari wilayah konflik di Indonesia seperti Maluku, dipakainya Timor Timur sebagai tempat transit bagi penyelundupan manusia, dan tindak kriminal terorganisir sebagai ancaman-ancaman keamanan yang dapat mempengaruhi stabilitas Timor Timur di masa depan.²³ Dalam konteks tersebut, diketahui bahwa "Pendekatan maritim Timor Timur tidak dapat dibatasi. Ukuran panjang dan luas garis pantainya memungkinkan beragam ancaman, mulai dari tindakan ilegal, serangan tersembunyi, hingga invasi. Serangan melalui laut, baik tersembunyi maupun terang-terangan akan sulit dibendung, dideteksi, maupun dihadapi".²⁴

Masalah Wilayah Oucusse

Selain tantangan-tantangan keamanan tradisional dan non-tradisional, Timor Timur menghadapi suatu tantangan keamanan yang unik berkaitan dengan wilayah Oucusse yang berada di tengah-tengah wilayah Indonesia di Timor Barat. Wilayah ini berada di pantai pulau Timor dan dikelilingi oleh wilayah Indo-

²⁰ Lihat *Interim Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor*, 2 Mei 2001, hlm. 4.

²¹ Lihat *Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor*, 24 Juli 2001, hlm. 9.

²² "Ready to Fight", *The Economist*, 16 Juni 2001, hlm. 9.

²³ Wawancara, 19 Juli 2001.

²⁴ *Force Development Plan*, hlm. 12.

nesia. Selain wilayah itu pada kenyataannya sulit mendapat pertahanan yang baik, juga "dikelilingi oleh wilayah Indonesia di Timor Barat membuat transportasi dan komunikasi Oucusse dengan Dili dan wilayah lain menjadi lebih sulit" (Bano, n.d., 2). Isolasi seperti itu jelas meningkatkan kekhawatiran mengenai keamanan di antara penduduk wilayah enclave itu. Sayangnya, hingga kini, belum ada perjanjian yang dibuat antara Indonesia dan UNTAET mengenai isu ini. Dalam konteks ini, isu tersebut harus mendapatkan perhatian khusus dari Indonesia maupun UNTAET. Sebuah rencana khusus, yang dapat diterima dan saling menguntungkan bagi kedua belah pihak, harus dicapai bagi masalah wilayah ini.

Hubungan Luar Negeri dan Keamanan Eksternal

Kepentingan keamanan eksternal dan pertahanan Timor Timur pada saat ini dijamin oleh UNTAET dan PKF. Meskipun demikian, untuk jangka panjang berbagai tantangan dalam hal keamanan harus dihadapi oleh Timor Timur sebagaimana telah dibahas di atas, dan tantangan tersebut jelas di luar kemampuan ETDF. ETDF sangat membutuhkan dukungan internasional yang berkelanjutan. Sebagaimana dikatakan oleh de Mello (2001: 19), "keamanan terbaik bagi Timor Timur di masa depan, dan juga merupakan aset terbesarnya, adalah dukungan yang diterimanya dari masyarakat internasional". Maka sangat penting bagi Timor Timur untuk memastikan bahwa kebijakan luar negeri dan diplomasi akan menjadi garis utama pertahanan. Bahkan,

"sebagai sebuah negara kecil, keamanan eksternal dan perkembangan Timor Timur akan selalu bergantung pada hubungan diplomatik yang efektif di kawasan dan lebih luas lagi" (UNTAET and The World Bank, 2001: 17). Dalam konteks tersebut, banyak yang percaya bahwa keamanan Timor Timur akan bergantung pada dua prasyarat. Pertama, keamanan eksternal Timor Timur dapat dijamin melalui hubungan khusus dengan Australia pada satu sisi, dan hubungan tetangga yang baik dengan Indonesia di sisi lain. Kedua, keamanan Timor Timur juga akan didukung melalui integrasinya dengan kawasan Asia Tenggara.

Dalam beberapa tahun ke depan, Timor Timur akan terus bergantung pada bantuan dan dukungan internasional bagi keberlangsungannya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh MacIntyre (2000: 240), "tanpa dukungan internasional negara baru itu mungkin akan gagal melaksanakan dua tugasnya yang terpenting dan saling berhubungan: menyediakan stabilitas dan keamanan, dan memfasilitasi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi". Australia menjadi pihak yang menonjol dalam memenuhi kebutuhan Timor Timur akan dukungan tersebut. Peran Australia dalam menekan Indonesia untuk mengubah pikirannya dalam isu Timor Timur, dan kemudian menangani krisis Timor Timur pada bulan September 1999, jelas menunjukkan bahwa Timor Timur memiliki tempat khusus dalam kebijakan domestik dan luar negeri Australia. Banyak penduduk Timor Timur yang telah meminta bantuan, suaka, dan perlindungan dari Australia. Juga diketahui bahwa bagi Timor Timur "Australia

sangat penting, karena selain bantuan yang mereka berikan, Australia juga merupakan negara yang cenderung akan memberi bantuan bagi Timor Timur apabila terjadi ancaman eksternal yang serius" (MacIntyre, 2000: 236). Dalam konteks tersebut, hubungan Australia-Timor Timur "akan tetap menjadi hubungan yang kompleks, yang dipenuhi emosi masing-masing pihak" (Mackie, 2000: 179).

Timor Timur kini tengah menuju kemerdekaan, dan masalah jaminan keamanan eksternal menjadi masalah terpenting bagi negara tersebut. Dalam hal ini, hubungan dengan Australia akan mendominasi agenda kebijakan luar negeri. Misalnya, mungkin akan muncul usulan bahwa Timor Timur sebaiknya membuat perjanjian keamanan atau pertahanan dengan Australia (MacIntyre, 2000: 240). Juga pernah diusulkan agar suatu "assosiasi bebas" dengan Australia mungkin menjadi alternatif terbaik (Smith, 2000: 24). Pendapat lainnya, seperti dari MacIntyre, mengatakan bahwa perjanjian keamanan atau pertahanan formal dengan Australia merupakan ide buruk dan berpotensi buruk terutama karena Timor Timur sudah mendapatkan payung keamanan dari Australia secara *de facto*. Lebih penting lagi, perjanjian pertahanan formal dengan Australia akan semakin mempersulit hubungan dengan Indonesia (MacIntyre, 2000: 241).

Apa pun bentuk hubungan itu, penting bagi para pemimpin Australia untuk memperhatikan pandangan Indonesia dalam masalah ini. Indonesia, karena berbagai alasan dalam negeri, dapat dianggap tidak ingin melihat Timor Timur, setelah membebaskan diri dari kendali In-

donesia, menjadi tergantung pada Australia. Kemungkinan seperti itu akan meningkatkan kecurigaan Indonesia bahwa Australia, bila kesempatannya datang, mungkin juga akan mendorong dan mendukung kemerdekaan Papua dalam rangka memperluas pengaruhnya di Pasifik Barat. Meskipun Australia mungkin tidak memiliki niat untuk meraih tujuan seperti itu, sejumlah pihak di Jakarta tetap berpersepsi bahwa peran Canberra dalam membantu kemerdekaan Timor Timur merupakan bagian dari rencana akbarnya untuk mendominasi bagian timur Indonesia. Dengan demikian, penting bagi Timor Timur untuk berkembang menjadi sebuah negara yang benar-benar merdeka atas haknya sendiri. Dan, hal tersebut membutuhkan hubungan yang baik dan dapat dijalankan dengan Indonesia.

Arti penting Indonesia bagi Timor Timur, baik dari sisi politik-strategis maupun ekonomi, jelas terlihat dan tidak diragukan lagi. Diketahui bahwa, misalnya, "sebagai negara mikro di antara kepulauan negara Indonesia yang sangat luas dan mudah berubah, Timor Timur harus menciptakan hubungan yang dapat berjalan dengan baik dengan Jakarta" (Candio and Bleiker, 2001: 81). Lebih penting lagi, "Indonesia yang bermusuhan dan penuh kebencian akan membuat sulit bagi Timor Timur untuk menjadi sejahtera..." (Dupont, 2000: 199). Dalam konteks tersebut, didasari kenangan pahit penduduk Timor Timur akan kependudukan brutal Indonesia, para pemimpin negara tersebut mulai mengambil langkah-langkah yang menggarisbawahi arti penting strategis hubungan baik dengan Indonesia. Di pihak lain, Indonesia juga menyadari arti pen-

ting membina hubungan baik dengan bekas wilayahnya itu. Meskipun demikian, "kedua belah pihak harus bekerja keras membangun hubungan jangka panjang yang ramah dan sesuai dengan keinginan keduanya" (Wiryono, 2001).

Selain Australia dan Indonesia, keamanan eksternal Timor Timur dapat dicapai melalui integrasinya dengan jaringan kerjasama regional yang ada, baik di Asia Tenggara maupun di Asia Pasifik yang lebih luas, termasuk di kawasan Pasifik Barat Daya. Di kawasan Asia Tenggara, ASEAN dapat menjadi sarana "memperkuat keabsahan Timor Timur di dalam kawasan sebagai entitas yang merdeka dari Indonesia" (MacIntyre, 2000: 243) dan, pada saat yang sama, menunjukkan niatnya untuk bekerja sama dengan Indonesia dalam kerangka kawasan. Sedangkan di kawasan Asia Pasifik, APEC dan ARF dapat memberikan kesempatan bagi Timor Timur untuk terlibat dalam kerja sama ekonomi maupun keamanan multilateral. Sementara itu, Timor Timur juga dapat diterima di *South Pacific Forum* (SPF).

Meskipun demikian, Timor Timur masih harus menyelesaikan masalah penggabungannya dengan salah satu kawasan, terutama dalam konteks keanggotaan dalam kawasan secara formal. Sebagai sebuah negara yang terletak di antara Asia Tenggara dan Pasifik Selatan, Timor Timur tentunya melihat adanya keuntungan yang dapat diraih dari hubungan dengan kedua kawasan tersebut. Terdapat indikasi bahwa Timor Timur, apabila dimungkinkan, ingin bergabung dengan ASEAN dan juga SPF. Xanana Gusmao, misalnya, telah mengemukakan bahwa sebuah Timor Timur yang merdeka "akan berfo-

kus pada keramah-tamahan di kawasan, dengan mendaftar keanggotaan dengan ASEAN... dan SPF".²⁵ Meskipun demikian, sejauh yang menyangkut masalah keanggotaan di organisasi regional, banyak yang meragukan bahwa keanggotaan ganda seperti itu dapat diterima oleh ASEAN. Dalam masalah ini, belum jelas apakah pemimpin Timor Timur akan memilih keanggotaan ASEAN atau SPF. Memang, bagi Timor Timur, isu ini akan menjadi masalah yang memerlukan pertimbangan yang hati-hati.

KESIMPULAN

Timor Timur menjadi studi kasus yang menarik dalam hal proses *peace-building* melalui *state-building*. Tulisan ini telah memusatkan perhatian pada proses tersebut dipandang dari segi upaya-upaya yang dilakukan negara tersebut untuk menjamin keamanan eksternalnya, baik melalui pembentukan pasukan pertahanan reguler (ETDF) maupun melalui pengelolaan hubungan luar negeri dan diplomasi. Tulisan ini juga menjelaskan bahwa meskipun pembentukan ATDF dapat memberikan kapabilitas minimal untuk menjamin keamanan militer eksternal bagi Timor Timur, ancaman-ancaman eksternal yang ada memaksa Timor Timur untuk bergantung pada hubungan luar negeri dan diplomasi sebagai garis utama pertahanan. Dalam konteks tersebut, tulisan ini juga telah membahas sejumlah isu yang berkaitan dengan pembentukan ETDF dan arti penting hubungan bilateral yang baik dengan Australia dan Indone-

²⁵ Dikutip dalam Smith (2000: 25).

sia di satu sisi, dan integrasinya dengan kerja sama regional di sisi lain.

Dalam masalah pembentukan ETDF, jelas bahwa reintegrasi para mantan pejuang gerilya ke dalam suatu pasukan pertahanan reguler terbukti menjadi solusi efektif untuk membasmi potensi-potensi kekerasan di Timor Timur. Pelaksanaan tugas itu dilakukan dengan mulus di bawah pengawasan UNTAET, yang dimungkinkan oleh tiga faktor. Pertama, sebagaimana mandat yang diberikan oleh PBB kepada UNTAET, UNTAET relatif memiliki keleluasaan untuk membuat semua dasar hukum dan *blue print* yang diperlukan untuk pembentukan dan pengembangan ETDF. Kedua, karena jumlah anggota Falintil sedikit, masalah demobilisasi dan reintegrasi para mantan pejuang tersebut tidak menjadi masalah sulit bagi UNTAET. Masalah ini berhasil diselesaikan secara efektif dengan menjadikan Falintil sebagai inti ETDF. Ketiga, pembentukan ETDF didasarkan pada pembagian secara hukum yang jelas.

Karena kelahiran Timor Timur sebagai negara merdeka ditandai dengan sejumlah masalah keamanan yang berat, tantangan keamanan yang akan dihadapi negara tersebut di masa depan memang akan sangat besar. Berkaitan dengan ini, jelas bahwa kemampuan Timor Timur untuk merespons tantangan-tantangan tersebut, baik dalam artian tradisional maupun non-tradisional, akan dihalangi oleh keterbatasan kapabilitas ETDF. Maka, sebagai sebuah negara mikro, keamanan eksternal dapat lebih baik dicapai melalui pemanfaatan hubungan luar negeri dan diplomasi. Dalam hal ini, payung keamanan *de facto* dari Australia, hubungan baik dengan Indonesia, dan integrasi

dengan jaringan kerja sama regional, akan memberikan jaminan maksimal bagi keamanan eksternal dan militer Timor Timur.

KEPUSTAKAAN

Bano, Arsenio. n.d. "A Peace Zone: An Option for the Future of the Timor Enclave", manuskrip.

Candio, Patrick and Roland Bleiker. 2001. "Peacebuilding in East Timor", *The Pacific Review*, Vol. 14 No. 1.

de Mello, Sergio Viera. 2001. "Presentation to the National Council", 28 Juni.

Dupont, Alan. 2000. "The Strategic Implications of an Independent East Timor", dalam James J. Fox and Dionisio Babo Soares (eds.), *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor* (Adelaide: Crawford House Publishing).

MacIntyre, Andrew. 2000. "An International Strategy for the New East Timor", dalam James J. Fox and Dionisio Babo Soares (eds.), *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor* (Adelaide: Crawford House Publishing).

Mackie, Jamie. 2000. "Indonesia, Timor Loro Sae and Australia: The Future of a Triangular Relationship", *The Indonesian Quarterly*, Vol. 28, No. 2 (Second Quarter).

Smith, Anthony. 2000. "East Timor: Status Quo Ante Bellum", *Panorama*, No. 2.

Tee, Edmund. 2000. "It's a Difficult Birth of A New Nation", *Straits Times*, 13 Februari.

UN Country Team Report. 2000. *East Timor: Building Blocks for a Nation* (Dili: United Nations).

UNTAET and The World Bank. 2001. "Background Paper for Donor's Meeting on East Timor", Canberra, 14-15 Juni.

Wiriyono, S. 2001. "Australia-Indonesia Bilateral Relations: Some Factors and Observation", makalah pada Indonesia-Australia Bilateral Conference, Jakarta, 22-23 Maret.

PARA PENULIS

- **Bantarto Bandoro.**
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional CSIS, dan Editor *The Indonesian Quarterly*, CSIS, Jakarta.
- **Ignasius Ismanto.**
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- **Landry Haryo Subianto.**
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- **Philips Jusario Vermonte.**
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- **Poltak Partogi Nainggolan.**
Peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta.
- **Rizal Sukma.**
Direktur Studi CSIS, Jakarta.